



La dévolution du patrimoine immobilier aux universités

SEPTEMBRE 2016

Éric **GARANDEAU** •
Florian **COLAS** •
Pierre-Marie **CARRAUD**

Pascal **AIMÉ** •
Françoise **BOUTET-WAÏSS** •
Maryelle **GIRARDEY-MAILLARD** •
Jean **DÉROCHE**

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

igaenr
Inspection générale
de l'administration
de l'Éducation nationale
et de la Recherche



Inspection générale
des finances

N° 2016-M-045

Inspection générale
de l'administration de l'éducation nationale
et de la recherche

N° 2016-056

RAPPORT

LA DÉVOLUTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER AUX UNIVERSITÉS

Établi par

Florian COLAS
Inspecteur des finances

Pascal AIMÉ
Inspecteur général de
l'administration de l'éducation
nationale et de la recherche

Françoise BOUTET-WAISS
Inspectrice générale de
l'administration de l'éducation
nationale et de la recherche

Pierre-Marie CARRAUD
Inspecteur des finances

Jean DÉROCHE
Inspecteur général de
l'administration de l'éducation
nationale et de la recherche

**Maryelle GIRARDEY-
MAILLARD**
Inspectrice générale de
l'administration de l'éducation
nationale et de la recherche

sous la supervision de
Éric GARANDEAU
Inspecteur général des
finances

- SEPTEMBRE 2016 -

SYNTHESE

La mission conjointe IGF-IGAENR a cherché à identifier les conditions dans lesquelles les universités pourraient se voir confier la gestion en pleine propriété de leur patrimoine immobilier, marquant ainsi une reprise du mouvement de dévolution engagé en 2011. Elle s'est pour cela appuyée sur :

- ◆ l'analyse du bilan de la dévolution du patrimoine réalisée en 2011-2012 au profit de trois établissements expérimentateurs, visités par la mission : l'université de Poitiers, l'université Toulouse 1 et l'université Clermont-Ferrand 1 ;
- ◆ la réalisation d'études de cas auprès de six universités, celles d'Aix-Marseille, de Bordeaux, de Tours, de Clermont-Ferrand 2, de Strasbourg et de Lorraine.

*

Le bilan de l'expérimentation de la dévolution du patrimoine immobilier menée dans trois universités depuis 2011-2012 est globalement positif :

- ◆ **la dévolution a permis, grâce à un fort accompagnement budgétaire, d'accélérer la réalisation de projets de réhabilitation, de mise en sécurité et d'accessibilité du bâti**, dans des proportions qui varient toutefois selon la situation initiale du parc. Les dépenses immobilières ont ainsi fortement progressé dans les trois établissements bénéficiaires de la dévolution sur la période 2012-2015 (+ 129,4 %). La dévolution n'a cependant pas eu d'incidence claire sur le niveau des dépenses de fluides ou d'énergie ;
- ◆ **la dévolution a été porteuse de réels progrès dans de nombreux domaines de la gestion immobilière** : elle a donné lieu à un meilleur portage politique de la stratégie immobilière à travers la création de nouvelles instances de gouvernance ; elle s'est accompagnée de réorganisations en faveur d'une gestion plus centralisée de l'immobilier, intégrant l'ensemble des fonctions supports permettant à la fois l'entretien de l'existant et la conduite de projets. Sur ces métiers, la mission a pu constater une réelle professionnalisation des équipes dans les trois établissements concernés ;
- ◆ **la dévolution a entraîné la mise en place d'outils de gestion et de pilotage plus élaborés** : plan pluriannuel d'investissement à 5 ans, programme pluriannuel de gros entretien (PPGE) à 5 ans et programme pluriannuel immobilier (PPI) à 25 ans, même si ces derniers demeurent perfectibles. Les systèmes d'information patrimoniale ont également été renouvelés ou renforcés ;
- ◆ **deux axes de progrès sont cependant relevés par la mission :**
 - **la constitution d'un budget annexe immobilier (BAIM) a permis de sécuriser la gestion financière de la dévolution** en garantissant que la dotation annuelle dédiée couvre bien ces seules dépenses. **Néanmoins, les marges d'appréciation que le cadrage initial par les tutelles a laissées aux établissements se sont traduites par des zones d'incertitude et des écarts dans les pratiques budgétaires et comptables, qui rendent très difficiles le suivi et la comparaison des différents BAIM.** Notamment, l'imputation des dépenses en fonctionnement ou en investissement et la notion de gros entretien font l'objet d'approches divergentes selon les établissements ;

- **la dévolution a eu un impact positif sur l'élaboration et la conduite de la stratégie immobilière des établissements, mais elle n'a pas permis d'améliorer significativement le taux d'utilisation des locaux ni le produit des cessions et valorisations de bâtiments**, qui reste encore marginal dans le financement du BAIM.

*

Le bilan globalement positif établi par la mission plaide en faveur de la reprise des opérations de dévolution du patrimoine immobilier aux universités, d'autant plus que ces opérations ne présentent que des risques limités pour ces dernières comme pour l'État :

- ◆ l'expérience acquise sur les trois premiers établissements, certes dans des conditions de financement spécifiques, permet **d'escompter une amélioration du niveau d'entretien courant du patrimoine, l'optimisation de sa gestion et son adaptation aux besoins des établissements**. La mission suggère qu'à ces objectifs légitimes soient ajoutés de façon explicite des engagements, de la part des universités, de **maintien en bon état dans le futur du bâti récent ou déjà rénové, de rationalisation des implantations, d'optimisation des coûts de fonctionnement**, et enfin de développement d'une **approche partenariale avec les collectivités territoriales** ;
- ◆ les risques associés à la dévolution apparaissent par ailleurs limités : du point de vue des universités, celles-ci assument d'ores et déjà les responsabilités du propriétaire, quel que soit le régime de domanialité des biens immobiliers (État et hors État). Aussi **les charges qu'elles seraient amenées à supporter ne seront accrues qu'à proportion de ce qu'elles seront capables de financer en plus** par rapport à la situation actuelle. Du point de vue de l'État, étant donné le niveau d'entretien jusque-là assumé qui a conduit à un patrimoine souvent dégradé, les réponses apportées par les universités au plus près du terrain devraient permettre de faire mieux, tout en continuant de s'inscrire dans les grands objectifs de la politique immobilière de l'État : l'enjeu principal est à ce titre de s'assurer que les grosses opérations de réhabilitation financées depuis quelques années principalement par le Plan Campus et les contrats de plan État-région (CPER) soient suivies d'une politique régulière d'entretien de la part des établissements, permettant de maintenir durablement les biens en bon état.

Cette analyse de la mission est confortée par le fait qu'en dépit de l'absence de financement spécifique, treize établissements ont, à la date de la mission, manifesté leur intérêt pour la dévolution du patrimoine auprès du MENESR. Cependant, en l'absence de financement additionnel dédié, **les universités bénéficiaires de la dévolution du patrimoine devront sans doute privilégier de manière générale une stratégie de montée en charge progressive** de leurs dépenses de renouvellement et d'entretien, à mesure qu'elles pourront dégager des marges de manœuvre à cet effet par des économies sur d'autres postes ou des ressources propres nouvelles. Il est donc probable que l'accélération de la rénovation du bâti sera moins marquée que celle qui a pu être observée dans le cadre de l'expérimentation engagée en 2011-2012.

*

La mission s'est dès lors attachée à identifier les conditions et les leviers facilitant la réussite de futures opérations de dévolution.

Une piste doit préalablement être écartée : celle du recours systématique à des montages juridiques sophistiqués, faisant intervenir une structure tierce de droit privé pour porter et/ou gérer l'intégralité du patrimoine immobilier des universités et lui permettre, en contrepartie de la pleine propriété des actifs immobiliers, l'accès à des financements par l'emprunt auprès du secteur bancaire ou par des dotations en capital.

Cette piste présente en effet d'importantes limites de faisabilité liées aux exigences du droit de la propriété des personnes publiques (les biens qui restent affectés au service public doivent demeurer la propriété de personnes publiques) et ne permet pas en définitive de modifier l'équation financière des universités : celles-ci peuvent déjà, dans certaines conditions, trouver des ressources d'investissement en recourant à l'emprunt, mais elles manquent de ressources pérennes pour assurer leurs charges immobilières dans la durée, et les modèles évoqués ne semblent en la matière d'aucune utilité.

Le schéma d'une filiale immobilière au sein d'un établissement universitaire peut en revanche offrir un cadre de gestion plus souple que celui d'une organisation en régie, en particulier pour certaines opérations de valorisation du domaine privé des établissements (c'est-à-dire les biens immobiliers non affectés au service public), et représenter un véhicule partenarial pour associer des co-financeurs à des projets immobiliers particuliers. Ces avantages sont cependant indépendants de la dévolution du patrimoine et peuvent déjà être recherchés par les universités, qu'elles soient ou non propriétaires de leur patrimoine immobilier.

Parmi les leviers financiers de nature à faciliter les conditions d'exercice de la dévolution, la mission préconise :

- ◆ **la sécurisation des financements immobiliers de l'État** au-delà de l'échéance des CPER actuels, laquelle présente un intérêt économique et politique important en l'absence d'un financement spécifique.

Les mesures préconisées en ce sens par la mission concernent : le maintien sans diminution du fait de la dévolution de la dotation globale de fonctionnement des établissements bénéficiaires ; la stabilisation des crédits État en matière de sécurité et d'accessibilité ; la sécurisation des financements, indispensables aujourd'hui, apportés par le CPER.

Ce dernier point est central pour les universités, dans la mesure où **l'équation financière de la dévolution apparaît difficilement tenable si le niveau des financements apportés par le CPER n'est pas reconduit à l'avenir, qu'elle qu'en soit la forme**. À cet égard, la mission propose soit la transformation de la « part État » en dotation annuelle pour les établissements bénéficiaires de la dévolution, ce qui aurait des conséquences positives sur les modes d'amortissement et la constitution d'une capacité d'autofinancement plus importante au sein des universités, soit la signature d'une convention de sanctuarisation des financements État et collectivités territoriales dans la durée à l'occasion de la dévolution. À défaut, la mission préconise **d'intégrer aux financements des futurs CPER la bonne pratique du Plan Campus consistant à provisionner le gros entretien renouvellement (GER)** dès la conception des projets, de façon à les maintenir durablement en bon état.

La mission ajoute que, dans tous les cas, les conventions de dévolution devraient intégrer des clauses de conditionnalité du maintien des financements en regard d'engagements pris par les établissements bénéficiaires, voire faire varier le niveau de financement dans le temps pour l'adapter aux besoins des universités ;

- ◆ **la garantie d'un taux de retour de 100 % sur les produits des cessions aux établissements bénéficiant de la dévolution** ; la dévolution se ferait par ailleurs, sauf exception, à isopérimètre des biens de l'État actuellement mis à disposition ;

- ◆ **une nouvelle réflexion sur l'ouverture du recours à l'emprunt, qui constitue une piste qui déroge fortement au droit commun mais mérite d'être explorée** : en effet, la volonté de responsabiliser davantage les universités dans le cadre de la dévolution se heurte à l'objectif de ne pas accroître la dette de l'État en rendant les conditions d'accès à l'emprunt plus difficiles. Au regard de la nécessité de moderniser l'immobilier universitaire sur nombre de sites, la mission, tout en prenant acte de ces logiques contradictoires, propose de déroger au cas par cas au principe de l'interdiction du recours à l'emprunt auprès d'établissements de crédit, pour les établissements ayant confirmé leur statut d'initiative d'excellence et pour les établissements bénéficiant de la dévolution du patrimoine, après une période probatoire. Elle préconise également d'inciter systématiquement les universités à privilégier, dans leurs modèles de financement de projets, les taux les plus bas entre la CDC et la BEI ;

Parmi les freins et des rigidités juridiques et administratifs à la dévolution du patrimoine qu'il importe de lever, la mission propose :

- ◆ **de renouveler le cadre du dialogue entre l'État et les universités propriétaires de leur patrimoine** : la mission a relevé des différences notables dans la portée du contrôle exercé par les services rectoraux sur les trois établissements déjà propriétaires. Elle privilégie un dispositif intégrant : 1) une clarification et une harmonisation des règles et procédures comptables à appliquer par les établissements bénéficiaires de la dévolution ; 2) une visibilité pluriannuelle des financements de l'État aux établissements bénéficiaires en contrepartie d'un engagement « plancher » de ces derniers en termes de financement du gros entretien et de participation du budget général au BAIM ; 3) un **allègement de la procédure de suivi des établissements qui auraient tenu leurs engagements à l'issue d'une période probatoire de cinq ans**, à l'instar des initiatives d'excellence ;
- ◆ **de sécuriser les conditions de valorisation du patrimoine immobilier des universités au regard du principe de spécialité** des établissements publics de l'État, qui implique qu'un établissement public a un champ d'action limité, circonscrit par le périmètre de ses missions. Certes, le principe de spécialité ne s'oppose pas à ce qu'un établissement exerce des activités économiques n'entrant pas dans le champ de sa mission statutaire principale à la triple condition : 1) qu'elles soient le complément de cette mission où qu'elles en constituent une activité connexe ; 2) qu'elles soient directement utiles à l'établissement ; 3) qu'elles poursuivent un objectif d'intérêt général. Dans ce domaine, l'analyse de la mission conclut à un niveau de risque juridique relativement faible, même si la jurisprudence sur le sujet est limitée. Il pourrait néanmoins paraître utile de **sécuriser les activités de valorisation en introduisant dans le code de l'éducation, par la loi ou par voie d'ordonnance, une disposition qui donnerait aux universités la possibilité de valoriser leur patrimoine immobilier en appui à leurs missions de service public.**

*

Enfin, la mission a élaboré sur la base de ses différents constats un cahier des charges que les établissements devraient satisfaire pour bénéficier de la dévolution de leur patrimoine. Ce cahier des charges intègre différents critères tels que le portage politique, la gouvernance et l'organisation professionnelle de la fonction immobilière, la connaissance du patrimoine et de son état, les capacités de pilotage et de programmation pluriannuelles, la soutenabilité du modèle économique de la dévolution et les capacités financières de l'établissement. **La mission propose que la capacité d'un établissement candidat à la dévolution à satisfaire aux prérequis de ce cahier des charges fasse systématiquement l'objet d'un audit « pré-dévolution »,** qui pourrait être mené par les inspections générales des ministères concernés.

La mission s'est elle-même livrée à l'exercice en analysant la situation de six établissements et a ainsi mis en évidence que :

- ◆ **celle-ci est très variable tant au regard de la situation actuelle de leur patrimoine que de leur degré de maîtrise des prérequis incontournables en matière de dévolution** ; si les compétences techniques immobilières et la santé financière des établissements (sauf dans un cas) n'ont pas entraîné d'inquiétude particulière, la capacité ou la volonté des établissements de construire un modèle économique soutenable de la dévolution, qui n'intégrerait pas un financement spécifique récurrent de l'État, a en revanche fait défaut dans cinq établissements sur six ;
- ◆ **un scénario unique de mise en œuvre de la dévolution (une dévolution totale opérée en une fois) aurait pour conséquence de limiter très significativement la liste des établissements potentiellement bénéficiaires.**

C'est la raison pour laquelle la mission propose de retenir deux scénarios alternatifs de dévolution :

- ◆ **une dévolution totale** aux universités qui sont en mesure de l'assumer techniquement, financièrement et qui disposent d'un potentiel de cession et de valorisation suffisant ;
- ◆ **une dévolution plus progressive** limitée dans un premier temps soit aux seuls bâtiments classés en bon état soit à un ensemble cohérent de biens défini et pour lequel l'université a un projet de restructuration, réalisée par tranches successives au fur et à mesure de leur remise en état ou à la demande de l'université, qui permettrait à davantage d'établissements de s'engager dans la voie de la dévolution.

La mission assortit ces réflexions de dix propositions qui visent à sécuriser, simplifier et faciliter l'accès d'un plus grand nombre d'universités à la dévolution de leur patrimoine immobilier.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LA REPRISE DE LA DEVOLUTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER CONSTITUE UNE OPPORTUNITE DE RENFORCER L'AUTONOMIE DES UNIVERSITES.....	2
1.1. Ce mouvement peut s'appuyer sur le bilan globalement positif tiré des trois premières dévolutions expérimentales menées en 2011 et 2012.....	2
1.1.1. <i>La dévolution a été un accélérateur des projets de rénovation du bâti.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>La dévolution a été porteuse de progrès dans tous les domaines de la gestion immobilière.....</i>	<i>6</i>
1.1.3. <i>La création d'un budget annexe immobilier (BAIM) a sécurisé la gestion financière de la dévolution au sein des trois établissements bénéficiaires mais il demeure l'objet d'interrogations.....</i>	<i>7</i>
1.1.4. <i>La dévolution du patrimoine a eu un impact positif sur l'élaboration et la conduite de la stratégie immobilière des établissements au service de leur stratégie globale.....</i>	<i>10</i>
1.1.5. <i>La dévolution n'a cependant pas encore débouché sur une amélioration significative du niveau d'utilisation des locaux et de la valorisation des biens.....</i>	<i>10</i>
1.2. La reprise de la dévolution s'inscrit dans la logique de l'autonomie des universités ; elle doit permettre un meilleur entretien et faciliter la rationalisation du patrimoine immobilier.....	11
1.2.1. <i>La capacité à maîtriser leur patrimoine immobilier constitue un développement naturel de l'autonomie des universités, tout en présentant des risques limités pour elles comme pour l'État.....</i>	<i>11</i>
1.2.2. <i>En dépit de l'absence de financement spécifique, l'intérêt manifesté pour la dévolution du patrimoine par les universités est réel.....</i>	<i>13</i>
2. LES CONDITIONS D'EXERCICE DE LA DEVOLUTION DU PATRIMOINE DOIVENT ETRE FACILITEES ET SECURISEES.....	18
2.1. Les conditions de l'exercice de la dévolution du patrimoine doivent être précisées et peuvent être rendues attractives même en l'absence d'un financement spécifique.....	18
2.1.1. <i>La sécurisation des financements immobiliers de l'État au-delà de l'échéance des CPER actuels présenterait un intérêt économique et politique important.....</i>	<i>18</i>
2.1.2. <i>L'ouverture du recours à l'emprunt constitue une piste qui déroge fortement au droit commun mais qui mérite d'être explorée.....</i>	<i>19</i>
2.1.3. <i>Le périmètre de la dévolution doit être clairement identifié et un taux de retour de 100 % sur les produits des cessions doit être garanti aux établissements.....</i>	<i>20</i>
2.1.4. <i>Les établissements doivent être rassurés sur les conséquences financières potentielles de différents points connexes à la dévolution du patrimoine.....</i>	<i>21</i>

2.2. Des freins et des rigidités juridiques et administratifs à la dévolution du patrimoine demeurent, qu'il importe de lever	22
2.2.1. <i>Le cadre du dialogue entre l'État et les universités propriétaires de leur patrimoine doit évoluer.....</i>	22
2.2.2. <i>Il est nécessaire de sécuriser les conditions de valorisation du patrimoine immobilier des universités au regard du principe de spécialité des établissements publics de l'État.....</i>	24
3. PLUSIEURS FACTEURS CLES DE REUSSITE DE LA DEVOLUTION DU PATRIMOINE PEUVENT ETRE IDENTIFIES, QUE LES ETABLISSEMENTS VISITES REMPLISSENT DE MANIERE TRES INEGALE	26
3.1. À l'issue de la première expérience de dévolution, il apparaît opportun de définir un cahier des charges de la dévolution, auquel les établissements devraient satisfaire.....	26
3.1.1. <i>Plusieurs prérequis à portée générale peuvent être identifiés.....</i>	26
3.1.2. <i>Un processus de qualification devra permettre d'évaluer la capacité des établissements candidats à assumer la dévolution de leur patrimoine sur la base de ce cahier des charges</i>	28
3.2. La situation des établissements visités par la mission est variable au regard de ce cahier des charges et conduit à envisager plusieurs scénarios de dévolution.....	28
3.2.1. <i>La situation des établissements rencontrés par la mission est souvent difficile à apprécier en raison notamment du caractère nouveau de l'exercice de dévolution et de délais de préparation très courts</i>	29
3.2.2. <i>La volonté de répondre à la demande des universités tout en prenant en compte leur situation spécifique amène à envisager des scénarios alternatifs de dévolution</i>	31
PIECE JOINTE N°1.....	38
PIECE JOINTE N°2.....	42
PIECE JOINTE N°3.....	45

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 21 mars 2016 (annexe I), la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, le ministre des finances et des comptes publics, le secrétaire d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche et le secrétaire d'État chargé du budget ont confié à l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) et à l'inspection générale des finances (IGF) une mission relative à la dévolution de leur patrimoine immobilier aux universités.

Pour l'IGAENR ont été désignés M. Pascal Aimé, inspecteur général, coordonnateur de la mission, M^{mes} Françoise Boutet-Waïss et Maryelle Girardey-Maillard, inspectrices générales, et M. Jean Déroche, inspecteur général. Pour l'IGF ont été désignés M. Éric Garandeau, inspecteur général, superviseur, M. Florian Colas, inspecteur, chef de mission et M. Pierre-Marie Carraud, inspecteur. La liste des personnes rencontrées par la mission à l'occasion de ses travaux, débutés en avril 2016, figure à l'annexe II.

La mission a cherché à identifier les conditions de réussite d'une reprise du mouvement de dévolution de leur patrimoine immobilier aux universités, développées dans le présent rapport, en s'appuyant notamment sur :

- ◆ l'analyse du bilan de la dévolution du patrimoine réalisée en 2011-2012 au profit de trois établissements expérimentateurs, visités par la mission : l'université de Poitiers, l'université Toulouse 1 et l'université Clermont-Ferrand 1 (annexe III) ;
- ◆ la réalisation d'études de cas auprès de six universités (annexes IV à VIII) : la mission s'est rendue dans les universités d'Aix-Marseille, de Bordeaux, de Tours, de Clermont-Ferrand 2, de Strasbourg et de Lorraine¹.

La mission a ainsi élaboré un cahier des charges de la dévolution (pièce jointe n°1), auquel les universités candidates devraient satisfaire dans le cadre d'un processus de qualification préalable à la dévolution.

Elle propose également un cadre méthodologique permettant d'apprécier la soutenabilité économique de la dévolution du patrimoine immobilier aux universités à moyen terme (pièce jointe n°2).

¹ Cette dernière ayant renoncé à sa candidature à la dévolution durant la mission n'a pas donné lieu à l'établissement d'une annexe spécifique.

1. La reprise de la dévolution du patrimoine immobilier constitue une opportunité de renforcer l'autonomie des universités

1.1. Ce mouvement peut s'appuyer sur le bilan globalement positif tiré des trois premières dévolutions expérimentales menées en 2011 et 2012

La loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) a permis aux universités d'acquérir des responsabilités et des compétences élargies, parmi lesquelles la possibilité d'un transfert gratuit et en pleine propriété des biens appartenant à l'État et précédemment affectés ou mis à disposition des universités². **Trois établissements ont ainsi pu bénéficier à titre expérimental de la dévolution de leur patrimoine en 2011 et 2012 : l'université d'Auvergne - Clermont-Ferrand 1, l'université de Poitiers et l'université Toulouse 1.**

L'objectif de cette dévolution consistait à responsabiliser les universités bénéficiaires sur la gestion de leur patrimoine immobilier, ainsi qu'à améliorer l'état du bâti par une professionnalisation de leur fonction immobilière, un meilleur pilotage et une programmation pluriannuelle de leurs travaux d'entretien. Elle visait également à rationaliser l'utilisation des surfaces et à développer la valorisation du patrimoine.

Dans ce cadre, les trois universités concernées se sont engagées à travers une convention de dévolution³ à entretenir et renouveler leur patrimoine en programmant sur 25 à 30 ans les opérations de gros entretien et renouvellement (GER) nécessaires.

Cinq ans plus tard, la mission s'est rendue dans chacun des établissements et a pu évaluer les premiers effets de la dévolution sur l'état de leur patrimoine, sur la structuration, le pilotage et la gestion de leur fonction immobilière, ainsi que sur le niveau de l'utilisation des locaux et leur valorisation.

1.1.1. La dévolution a été un accélérateur des projets de rénovation du bâti

Il ressort de cette évaluation que les trois établissements, qui ont bénéficié d'un accompagnement budgétaire important, ont globalement tenu les engagements qui figurent dans leur schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI). Cet accompagnement comportait d'une part, **une dotation initiale de remise à niveau en matière de mise en sécurité et d'accessibilité et, d'autre part, une dotation annuelle récurrente sur une période de 25 ans**⁴, destinée à couvrir la charge transférée en matière de GER et à se substituer aux financements antérieurs de l'État (crédits ponctuels de sécurité et crédits des contrats de plan État-région en particulier).

Il n'entraîne pas dans le mandat de la mission de se prononcer sur l'opportunité ou le calibrage des dotations qui ont accompagné le premier mouvement de dévolution, d'autant plus qu'il n'est pas prévu que l'éventuelle reprise de ce processus s'effectue selon les mêmes conditions financières.

² Article L. 719-14 du code de l'éducation issu de l'article 32 de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007.

³ Conventions signées le 19 avril 2011 pour l'université d'Auvergne, le 13 mai 2011 pour l'université Toulouse 1, le 2 septembre 2011 pour l'université de Poitiers.

⁴ Dont les modalités de calcul et de réévaluation sont explicitées dans l'annexe « bilan » du présent rapport.

Rapport

En revanche, un bilan formel et exhaustif est déjà prévu par les conventions de dévolution signées avec les trois universités propriétaires (en 2016 pour l'université Toulouse 1, en 2017 pour l'université Clermont 1 et en 2018 pour l'université de Poitiers). Celui-ci permettra notamment d'ajuster si nécessaire la dotation annuelle de dévolution dont bénéficie chaque établissement.

Tableau 1 : Niveau des dotations aux trois universités propriétaires depuis 2011-2012

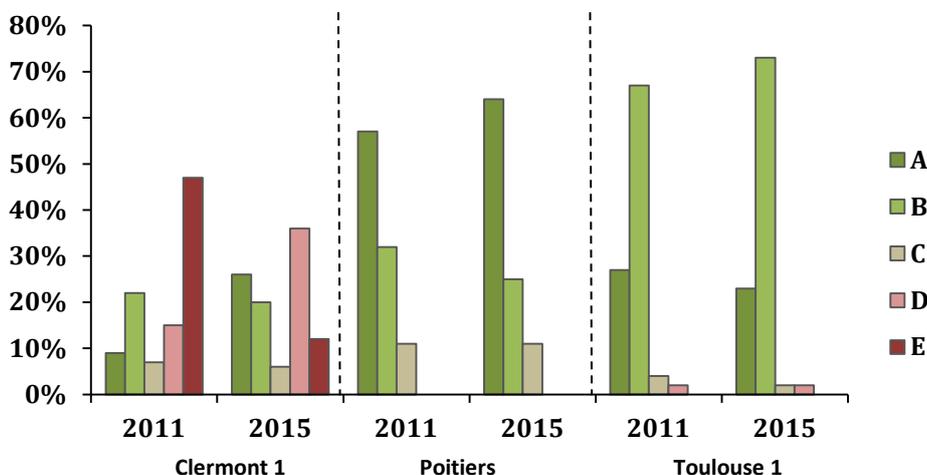
En €	Dotation initiale de mise aux normes (unique)	Dotation de dévolution annuelle (récurrente sur 25 ans)
Université de Poitiers	6 987 000	10 800 000
Université Toulouse 1	5 930 000	5 000 000
Université Clermont 1	14 000 000	6 135 000
Total	26 917 000	21 935 000

Source : Note de la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle du 5 mars 2014.

1/ La dévolution a permis une amélioration nette de l'état du bâti dans les trois établissements bénéficiaires, dans des proportions qui varient toutefois en fonction de la situation initiale du parc.

Très nette à l'université Clermont 1 qui disposait d'un patrimoine en mauvais état au moment de la dévolution (la proportion des bâtiments classés A et B, c'est-à-dire en bon état, est ainsi passée de 31 à 46 % entre 2011 et 2015), l'amélioration de la qualité des bâtiments est également observable dans les universités Toulouse 1 et Poitiers, dans une moindre proportion cependant, en raison du meilleur état dans lequel se trouvait initialement leur immobilier.

Graphique 1 : Répartition des surfaces suivant leur classification 2011/2015



Source : Mission IGF/IGAENR d'après les enquêtes du MENESR.

Rapport

Tableau 2 : Évolution de l'état du bâti dans les trois universités expérimentatrices (répartition des surfaces selon leur classification)

Catégories	Clermont 1		Poitiers		Toulouse 1 ⁵	
	2011	2015	2011	2015	2011	2015
A	9 %	26 %	57 %	64 %	27 %	23 %
B	22 %	20 %	32 %	25 %	67 %	73 %
C	7 %	6 %	11 %	11 %	4 %	2 %
D	15 %	36 %	-	-	2 %	2 %
E	47 %	12 %	-	-	-	-
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : Mission IGF/IGAENR d'après les enquêtes du MENESR.

La situation en matière de mise en sécurité et d'accessibilité s'est également améliorée puisque le nombre d'avis défavorables de la commission de sécurité à l'ouverture et à l'exploitation des bâtiments a diminué et que, par voie de conséquence, la part des surfaces bâties bénéficiant d'un avis favorable a augmenté⁶.

⁵ Hors locaux IEP.

⁶ L'université de Poitiers, qui n'avait que des avis favorables de la commission de sécurité avant la dévolution, a fait porter son effort sur l'accessibilité pour atteindre 80 % de locaux accessibles en 2015. Les locaux de l'université Clermont 1, qui faisaient l'objet de trois avis défavorables en 2011, n'en compte plus qu'un seul en 2015. L'accessibilité a également été améliorée, passant de 74 % des locaux en 2011 à 81% en 2015. Enfin, pour l'université Toulouse 1, l'avis défavorable sur l'IUT de Rodez a été levé en septembre 2015. Depuis cette date, l'université n'a que des avis favorables.

2/ Les dépenses immobilières ont fortement progressé dans les trois établissements bénéficiaires de la dévolution même si la rapidité d'exécution des projets diffère.

Dans les trois établissements dont elle a examiné la situation, la mission a constaté une augmentation très significative des dépenses de GER et des investissements immobiliers sur la période 2012-2015 (+ 129,4 %), nettement supérieure en moyenne à la dotation annuelle de dévolution (31,3 M€ d'augmentation en moyenne par an pour le total des trois établissements, contre 21,9 M€ de dotations récurrentes supplémentaires).

Cependant, la lisibilité de la structure de ces dépenses n'est pas suffisante, pour des raisons qui sont évoquées *infra*, et ne permet pas de distinguer aisément celles dont le financement relève de la dotation récurrente, du CPER, du plan campus ou de financements croisés.

Tableau 3 : Évolution des dépenses de GER et des investissements immobiliers dans les trois établissements expérimentateurs sur la période 2012-2015 (en €)⁷

	2012	2013	2014	2015	Évolution 2012/2015	Moyenne 2012/2015
Université de Poitiers	10 873 334	13 017 764	14 688 269	19 594 630	80,2%	14 543 499
Université Toulouse 1	3 830 761	11 472 959	6 791 642	7 305 600	90,7%	7 350 241
Université d'Auvergne	3 905 056	5 970 577	11 811 548	15 785 353	304,2%	9 368 134
Total	18 609 151	30 461 300	33 291 459	42 685 583	129,4%	31 261 873

Source : Université de Poitiers, université Toulouse 1, université d'Auvergne ; mission.

Il apparaît également que les établissements ont connu une première phase de maturation des projets qui s'est traduite par un niveau de dépense et d'investissement moins important avant que la dynamique observée ne s'enclenche. Ce délai est visible notamment dans la part élevée du fonds de roulement (FR) du budget annexe immobilier (BAIM) au sein du fonds de roulement global en 2012 qui est respectivement de 31,4 %, 54,2 % et 46,9 % à Poitiers, Toulouse 1 et Clermont 1. Fin 2015, le poids du fonds de roulement du budget annexe immobilier a diminué à Poitiers et Clermont 1 (28,6 % et 25,5 %) ; il a en revanche augmenté à Toulouse 1 (60,5 %) pour des raisons qui sont explicitées en annexe III et tiennent principalement au retard pris par certains projets sur lesquels l'université reste cependant engagée.

3/ La dévolution n'a cependant pas eu d'incidence claire à ce stade sur les économies de fluides ou d'énergie : les charges de consommation d'eau, d'électricité, de gaz et de chauffage ont diminué de 4,8 % à l'université de Poitiers sur la période 2012-2015 tandis qu'elles ont augmenté de 1,5 % et 4,7 % respectivement à l'université Toulouse 1 et à l'université Clermont 1 sur la même période.

⁷ Le périmètre n'est pas identique entre les différents établissements, qui n'ont notamment pas la même définition du GER.

1.1.2. La dévolution a été porteuse de progrès dans tous les domaines de la gestion immobilière

Dans chacun des trois établissements, la dévolution s'est accompagnée de réformes de structure en faveur d'une gestion plus intégrée et centralisée.

1/ La dévolution a conduit à une professionnalisation et à une meilleure organisation de la fonction immobilière.

Dans les trois établissements, l'effort observé de rationalisation de l'organisation s'est traduit par la mise en place ou le renforcement d'une direction du patrimoine assurant à la fois le pilotage des projets immobiliers et le support de la gestion immobilière. Cette évolution s'est traduite par une nouvelle répartition des responsabilités entre la direction chargée du patrimoine et celle chargée des finances afin d'améliorer la fluidité des processus d'ouverture de crédits, de préparation et de passation des marchés, d'engagement des dépenses. La réactivité et l'efficacité des services en ont été renforcées.

Pour parvenir à ce résultat, des recrutements ont été réalisés au moment de la dévolution (respectivement 4,8 ETP, 8,0 EPT et 10,0 ETP à Poitiers, à Toulouse 1 et à Clermont 1) afin de doter les établissements de nouvelles compétences techniques (ingénieurs d'études, conducteurs d'opérations, etc.). Au total, ces directions immobilières intégrant compétences techniques et financières sont dotées respectivement de 63,8 ETP, 76,0 ETP et 67,0 ETP à Poitiers, Toulouse 1 et Clermont 1.

Parallèlement, les trois universités ont fait le choix d'un pilotage immobilier largement centralisé, même si selon les cas des marges ont été laissées aux composantes comme dans les universités Clermont 1 et Poitiers, où l'intensité de la centralisation a été moins prononcée. Cette stratégie permet de fiabiliser et harmoniser les procédures, de développer une gestion plus précise des coûts d'entretien et de logistique d'une part, de garantir une affectation des moyens en accord avec la stratégie de l'établissement d'autre part.

2/ La dévolution a entraîné la mise en place d'outils de gestion et de suivi plus élaborés, même s'ils demeurent perfectibles.

Les trois établissements bénéficiaires de la dévolution ont fait évoluer positivement leurs systèmes d'information (SI) patrimoniaux, en les renforçant ou en les renouvelant. Ils disposent tous désormais d'un SI patrimonial qui décrit de façon précise les bâtiments (Allfa web, OPERA) et qui est parfois couplé à un outil de gestion de demandes d'interventions en ligne (Workeys), à un outil de gestion de la maintenance assistée par ordinateur (GMAO)⁸ ou à un logiciel de gestion centralisée des salles (ADE campus). À Poitiers, la connaissance des coûts par bâtiments est également assurée par un outil de *reporting* des consommations d'énergie et d'eau (Vertelis hyperview).

La qualité de la programmation pluriannuelle des travaux de maintenance et des investissements a également progressé. Les outils que sont le plan pluriannuel d'investissement à 5 ans, le programme pluriannuel de gros entretien (PPGE) à 5 ans et le programme pluriannuel immobilier (PPI)⁹, traduction chiffrée du schéma directeur immobilier à 25 ans, ont été mis en place par chacun des établissements. Ils sont régulièrement actualisés, mais se présentent de façon différente et sont de qualité inégale d'un établissement à l'autre.

⁸ En projet à Toulouse 1.

⁹ Obligations résultant de la convention de dévolution.

Rapport

Ils présentent encore certaines faiblesses, en raison d'une part de leur complexité – laquelle a été reconnue par tous les interlocuteurs de la mission – qui nuit à leur lisibilité tant pour les administrateurs de l'établissement que pour les contrôleurs budgétaires, d'autre part de la fiabilité parfois incertaine qui entoure les projets et leur financement à moyen et long termes¹⁰.

C'est principalement le PPGE qui concentre les incompréhensions principales en raison des difficultés rencontrées par les établissements pour répartir les dépenses entre charges de fonctionnement et investissement, entre gros entretien et petite maintenance, entre budget annexe immobilier et budget général. Le manque de cadrage initial de la part de l'administration centrale a amené chaque établissement à construire son propre dispositif.

3/ La dévolution a donné lieu à un meilleur portage politique de la stratégie immobilière à travers la mise en place de nouvelles instances de gouvernance, intensifiant les liens entre les élus et les services techniques sur les questions patrimoniales. Ce processus a pris des formes différentes selon l'établissement considéré. Les universités de Poitiers et Toulouse 1 se sont dotées d'une fonction de vice-président patrimoine alors qu'à l'université Clermont 1 les affaires immobilières sont intégrées dans le périmètre du vice-président du conseil d'administration.

Des instances de pilotage et de préparation des décisions du conseil d'administration ont été créées dans les trois universités et regroupent des élus, des responsables des services administratifs et techniques de l'établissement et, quelquefois, l'agent comptable ; chacun des établissements associe par ailleurs les responsables des composantes aux questions et décisions intéressant l'immobilier.

1.1.3. La création d'un budget annexe immobilier (BAIM) a sécurisé la gestion financière de la dévolution au sein des trois établissements bénéficiaires mais il demeure l'objet d'interrogations

La constitution d'un budget annexe immobilier (BAIM) au 1^{er} janvier 2012, prévue par les conventions de dévolution, permet d'identifier à l'intérieur du budget de l'établissement les moyens qui sont attribués annuellement à l'entretien du patrimoine immobilier et d'isoler la part du fonds de roulement consacrée à l'immobilier. Elle permet également de garantir que la dotation annuelle de dévolution couvre bien ces seules dépenses. À ce titre, le BAIM est un moyen d'information précieux à la fois pour le gestionnaire, les administrateurs et les services de l'État.

Cependant, la mission a observé que la constitution du BAIM, qui a fait l'objet d'un cadrage en date du 6 décembre 2011 par la DGEIP et par le ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État¹¹, laisse subsister des zones d'incertitude.

1/ La constitution du bilan du BAIM a laissé ouverte la question de la répartition des réserves entre le budget principal et le BAIM, qui n'a pas été encadrée par les conventions de dévolution et s'est faite dans un certain flou : la répartition a finalement relevé de l'appréciation des établissements, qui ont cherché à constituer des réserves propres au BAIM sans toutefois fragiliser le fonds de roulement du budget principal qui a ainsi été maintenu à un niveau garantissant le financement de 30 à 40 jours de fonctionnement selon les cas.

¹⁰ En particulier, les aléas de travaux ou de programmation, fréquents dans les grosses opérations immobilières, n'apparaissent pas toujours clairement dans ces outils, ce qui rend malaisée l'évaluation des risques liés aux opérations qui y figurent. De plus, la mission a noté que certains établissements intégraient dans leur PPI des recettes parfois incertaines.

¹¹ Courrier du 6 décembre 2011 adressant aux universités expérimentatrices une « fiche technique relative aux modalités spécifiques de fonctionnement du budget annexe immobilier ».

2/ Le périmètre et la formation du résultat du BAIM ont donné lieu à des pratiques différentes dans les trois établissements, ce qui rend plus délicat tout effort de suivi et de comparaison. Plusieurs questions se sont posées, que la tutelle n'a que pour partie encadrées :

- ◆ l'inscription en totalité de la dotation annuelle de dévolution de l'État au sein du BAIM :
Contrairement aux instructions initiales, tous les établissements n'ont pas imputé la totalité de la dotation annuelle de dévolution dans le BAIM. Ainsi, à l'université de Poitiers, la somme correspondant au renforcement des compétences humaines induit par la mise en œuvre de la dévolution a été déduite de la dotation récurrente inscrite au BAIM.
- ◆ la contribution annuelle du budget principal au BAIM :
Elle aurait pu constituer le signe d'un engagement fort des établissements bénéficiaires de la dévolution en vue de l'entretien de leur patrimoine ; les établissements ont cependant été libres d'en définir le montant et de le faire varier, ce qui a conduit à des situations assez hétérogènes. Certains établissements se sont ainsi contenté d'imputer sur leur contribution le coût du renforcement des compétences induit par la mise en œuvre de la dévolution.
- ◆ le périmètre des postes de dépenses à inclure dans le BAIM :

La composition du BAIM peut varier d'un établissement à l'autre dans la mesure où, au-delà des charges et produits qui doivent obligatoirement y figurer¹², les établissements peuvent, s'ils le souhaitent, également affecter au BAIM les dépenses d'exploitation courantes liées à l'immobilier (fluides, contrats d'entretien et de nettoyage...) ¹³.

Dans ce cadre, les universités de Toulouse 1 et de Clermont 1 n'ont inscrit en dépenses au BAIM que les moyens nécessaires à la maintenance relevant du propriétaire, tandis que l'université de Poitiers y a inscrit également, et de façon plus intéressante aux yeux de la mission, les dépenses et les ressources correspondant aux vérifications techniques réglementaires, à la maintenance du locataire et à l'entretien des voiries et espaces verts. Cette différence de pratiques complexifie le suivi des établissements et rend difficile les comparaisons.

La mission regrette qu'aucune des universités concernées n'ait fait le choix de porter à son BAIM ses charges de fluides, ce qui permettrait pourtant de financer en partie les opérations d'investissement et de maintenance à partir des économies éventuellement réalisées sur ce poste.

3/ L'imputation des dépenses en fonctionnement ou en investissement et la notion de « gros entretien » restent source d'incertitude pour les établissements.

L'article 311-1 du plan comptable général précise que les dépenses de travaux doivent être considérées comme des charges d'exploitation si elles contribuent à maintenir l'actif en état normal d'utilisation. En revanche, elles doivent être comptabilisées en investissement si elles ont pour effet d'augmenter la valeur du bien ou de prolonger sa durée probable d'utilisation.

¹² En produits, le BAIM comprend obligatoirement la totalité de la dotation annuelle de dévolution de l'État, les éventuelles subventions de fonctionnement versées par les collectivités territoriales, la contribution du budget principal que chaque établissement doit, annuellement, verser au BAIM, enfin les produits de cession des biens immobiliers et la quote-part des subventions d'investissement virée au résultat de l'exercice le cas échéant. En charges, il comprend obligatoirement les dépenses immobilières liées au GER correspondant à la maintenance à la charge du propriétaire, les provisions dans le cadre du PPGE, les charges financières le cas échéant, et enfin les charges d'amortissement.

¹³ En revanche, il n'est pas prévu d'y faire figurer les dépenses de personnel et les dépenses d'équipement mobilier.

Rapport

La distinction à faire entre les dépenses d'entretien préventif et de réparation qui sont des charges de fonctionnement, les dépenses de grosses réparations qui constituent des immobilisations et les dépenses d'amélioration qui peuvent, selon les cas, relever de l'une ou l'autre de ces deux catégories, conduit à des différences d'interprétation entre les établissements et parfois même au sein de ces derniers. Cette situation a une incidence sur l'importance des amortissements qui doivent être supportés dans la durée par les établissements bénéficiant de la dévolution, et donc sur le niveau de la capacité d'autofinancement qu'ils sont en mesure de générer.

4/ Les pratiques en matière d'amortissement, bien qu'ayant connu une réforme en 2013, sont en revanche mieux maîtrisées par les établissements.

Les trois universités ont été confrontées, après leur accès à la pleine propriété de leur patrimoine, à une évolution de la réglementation en matière de pratique de l'amortissement. En effet, l'entrée en vigueur de l'instruction du 18 décembre 2012¹⁴, applicable au 1^{er} janvier 2013, modifie les modalités d'amortissement des immobilisations corporelles selon que les financements sont rattachables ou non à un actif déterminé.

Pour les premiers – les biens acquis sur subventions d'investissement, quelle qu'en soit l'origine – la charge d'amortissement est neutralisée par la reprise au compte de résultat de la quote-part de subvention ayant financé l'acquisition du bien. Pour les seconds – les biens acquis sur fonds propres ou auxquels aucune subvention ne peut être rattachée – la charge d'amortissement incombe en totalité à l'université sans possibilité de neutralisation de la charge à son compte de résultat.

Il résulte de cette évolution que d'une part, la pratique très développée dans les établissements de la neutralisation des amortissements est appelée à se réduire – pour autant que les dépenses de travaux soient bien imputées sur la section d'investissement et non comptabilisées en charges (voir *supra*) – dès lors que les subventions fléchées vers certaines opérations particulières sont remplacées par des dotations récurrentes non fléchées¹⁵ et/ou des financements sur fonds propres. Dans ces établissements, la charge d'amortissement réellement supportée par les établissements, c'est-à-dire non neutralisée, est donc amenée à croître de façon progressive.

Proposition n° 1 : établir un cadre commun et précis de règles applicables au périmètre des BAIM, à leur mode de financement et au traitement des dépenses de travaux entre charges et immobilisations.

¹⁴ BOFIP-GCP-13-004 du 31 janvier 2013 : instruction du 18 décembre 2012 relative à la comptabilisation des financements externes de l'actif dans les établissements publics nationaux et groupements d'intérêt public nationaux. L'instruction est applicable à partir des aux comptes clos le 31 décembre 2013.

¹⁵ La dotation récurrente de dévolution n'est pas, par définition, rattachable à un actif déterminé.

1.1.4. La dévolution du patrimoine a eu un impact positif sur l'élaboration et la conduite de la stratégie immobilière des établissements au service de leur stratégie globale

La dévolution du patrimoine, qui a contribué à renforcer l'importance stratégique de la fonction immobilière, est considérée par chacun des trois établissements comme un levier au service de son projet global d'enseignement et de recherche ; plusieurs facteurs y contribuent :

- ◆ la visibilité des financements à long terme, facilitant le pilotage et les choix stratégiques a été mise en avant par tous les établissements. La dotation de dévolution a apporté une source de financement connue et assurée, sur une période longue. Elle s'est substituée au CPER, mode de financement plus incertain sur lequel la maîtrise de l'université est, de surcroît, moins assurée ;
- ◆ la capacité accrue à construire collectivement et à faire accepter le changement en interne en associant projets académiques ou de recherche et programmation de reconfigurations de locaux¹⁶, à anticiper les besoins, liés notamment à l'augmentation des effectifs étudiants ;
- ◆ la capacité accrue à faire émerger de nouvelles réflexions sur l'usage du numérique, les économies d'énergies et le développement durable, l'attractivité des sites, etc.

Enfin, les trois établissements considèrent que la dévolution a également eu une influence positive sur leurs relations avec les collectivités territoriales : ils ont en effet perçu un renforcement de leur importance en tant qu'acteur territorial, qu'il s'agisse de questions touchant au foncier bâti ou au foncier non bâti¹⁷.

1.1.5. La dévolution n'a cependant pas encore débouché sur une amélioration significative du niveau d'utilisation des locaux et de la valorisation des biens

1/ La dévolution n'a pas permis d'améliorer significativement le niveau d'utilisation des locaux, malgré quelques progrès intervenus dans certains établissements.

Cette situation est observée dans les trois établissements. Dans un contexte de croissance des effectifs d'étudiants, elle peut s'expliquer pour Toulouse 1 où la situation ne s'améliorera qu'avec la livraison des nouveaux bâtiments actuellement en travaux. Dans les deux autres établissements, la dévolution n'a pas eu d'incidence nette sur le taux d'utilisation des locaux¹⁸. Si un léger progrès a été constaté à l'université de Poitiers grâce notamment à la réduction des surfaces, le taux d'occupation reste faible (46 % en 2015 contre 72 % pour la moyenne nationale), À l'inverse, le taux d'occupation a diminué à Clermont 1, passant de 85 % en 2011 à 82 % en 2015.

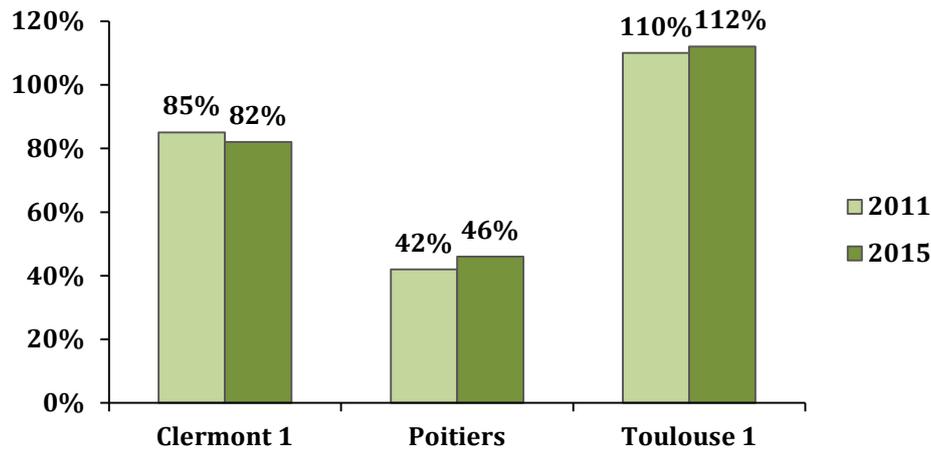
¹⁶ Le président de l'université Clermont 1 a particulièrement insisté sur ce point et mis en avant son importance dans la réussite de projets tels que la mise en œuvre du *Plan réussite en licence* ou le projet de création des écoles. A Toulouse 1, le projet de transformation d'anciennes bibliothèques en *learning center* est également considéré par l'établissement comme davantage qu'un simple projet immobilier.

¹⁷ Au-delà des aspects politiques, l'université de Poitiers a identifié, pour la seule direction chargée du patrimoine, onze services impliquant des liens renforcés avec les collectivités et notamment la communauté d'agglomération du Grand Poitiers et relevant des domaines des constructions et rénovations, de la gestion des déchets, du tri sélectif, des mobilités douces, de l'énergie et de l'eau, etc.

¹⁸ Le calcul du taux d'occupation pour les amphithéâtres et les salles banalisées correspond au rapport entre l'occupation « réelle » de ces locaux et le quota horaire de référence (1 120 heures).

Rapport

Graphique 2 : Variation du taux d'occupation des bâtiments entre 2011 et 2015



Source : Mission IGF/IGAENR d'après les enquêtes du MENESR.

2/ Les cessions et valorisations de bâtiments restent encore marginales.

Si chacun des établissements ayant bénéficié de la dévolution a tenté de développer ses ressources propres à travers des opérations de cession et/ou de valorisation, les résultats obtenus sont très variables d'un site à l'autre, en raison soit d'un déficit de surfaces, soit du manque de dynamisme du marché immobilier.

Les opérations de cession sont peu nombreuses : une à Poitiers en 2014 pour 850 000 €, une à Clermont 1 en 2015 pour 420 000 € et une cession potentielle à Toulouse 1 pour un bien estimé à 6 M€. Les produits de valorisation des locaux restent également faibles avec en 2015 respectivement 360 000 € de recettes à Poitiers, 350 000 € à Toulouse 1 et 75 000 € à Clermont 1.

En tout état de cause, si les recettes de cession ou de valorisation constituent des compléments de financement appréciables, elles ne peuvent à elles seules financer les opérations de GER ou d'investissement dans aucune des trois universités.

1.2. La reprise de la dévolution s'inscrit dans la logique de l'autonomie des universités ; elle doit permettre un meilleur entretien et faciliter la rationalisation du patrimoine immobilier

1.2.1. La capacité à maîtriser leur patrimoine immobilier constitue un développement naturel de l'autonomie des universités, tout en présentant des risques limités pour elles comme pour l'État

1/ La pleine propriété du patrimoine immobilier doit faciliter son bon entretien, l'optimisation de sa gestion et son adaptation aux besoins des établissements. Elle doit également se traduire par des relations renouvelées avec les collectivités.

S'il va de soi, au vu du bilan globalement positif fait par la mission de l'expérimentation de 2011-2012, que les objectifs de la dévolution restent pertinents, la mission considère qu'ils peuvent être utilement enrichis :

- ◆ les objectifs d'accélération de la mise aux normes de sécurité et d'accessibilité ainsi que d'amélioration du bâti pourraient être complétés de façon explicite par l'engagement des établissements bénéficiaires de la dévolution à maintenir en bon état dans le futur le bâti récent ou déjà rénové (catégories A et B) ;

Rapport

- ◆ les objectifs de rationalisation des implantations et d'occupation des locaux d'une part, d'optimisation des coûts de gestion et d'économies d'énergie d'autre part, qui constituent désormais le prochain défi des universités déjà propriétaires, devraient être mieux pris en compte dès l'origine par les établissements qui viendraient à bénéficier de la dévolution du patrimoine ;
- ◆ enfin, la maîtrise du patrimoine immobilier doit être l'occasion pour les établissements de développer une approche partenariale dans leurs relations avec les collectivités territoriales ; cet objectif, mis en avant par les universités déjà propriétaires, importe à plusieurs titres :
 - il revient à reconnaître l'importance des collectivités territoriales dans le financement et l'inscription urbaine des universités : la dévolution confère en effet aux universités un poids encore accru, qui en fait un acteur incontournable des stratégies d'attractivité territoriale ; les stratégies de développement des universités doivent à l'inverse se faire en bonne entente avec les collectivités, le foncier non bâti constituant notamment un sujet central à la fois pour l'urbanisme et pour le modèle économique de la dévolution ;
 - il doit permettre de desserrer les contraintes qui pourraient peser sur la stratégie immobilière des universités : la création d'une instance de dialogue dédiée, quelle qu'en soit la forme, entre les collectivités et l'université, constitue à ce titre une bonne pratique à encourager.

Proposition n° 2 : élargir explicitement les objectifs de la dévolution du patrimoine à l'engagement des établissements bénéficiaires de maintenir en bon état dans le futur le bâti récent ou déjà rénové ; de rationaliser leurs implantations et l'occupation de leurs locaux ; d'optimiser les coûts de gestion et les économies d'énergie.

2/ Les risques liés à la dévolution sont limités, tant pour les universités que pour l'État.

Du point de vue des universités, la dévolution, sans introduire en soi de dépenses supplémentaires au regard de la situation actuelle, permettrait en revanche de renforcer plusieurs des leviers à leur disposition :

- ◆ les universités assument d'ores et déjà les responsabilités du propriétaire (charges de maintenance et d'entretien notamment)¹⁹, quel que soit le régime de domanialité des biens immobiliers (État et hors État) ; les charges supportées par les universités ne seront donc accrues qu'à proportion de ce qu'elles seront capables de financer en plus par rapport à la situation actuelle ;
- ◆ les universités voient en revanche dans la possibilité de maîtriser leur patrimoine immobilier un développement naturel de leur autonomie²⁰, les rapprochant du modèle classique en vigueur à l'étranger et les incitant à une gestion plus active et plus efficiente de leur patrimoine ;

¹⁹ Article L. 762-2 du code de l'éducation.

²⁰ Un point de vigilance doit cependant être signalé, dans la mesure où la dévolution, qui contribue à accélérer la différenciation entre établissements, peut être source de débat au sein de la communauté universitaire.

Rapport

Du point de vue de l'État et des tutelles, le bilan globalement positif de l'expérimentation de la dévolution rend crédible l'atteinte des objectifs qui y sont associés (dès lors que les universités bénéficiaires remplissent les prérequis identifiés au 3) :

- ◆ face à un niveau d'entretien historique qui conduit aujourd'hui à un patrimoine souvent très dégradé, les réponses, au plus près du terrain, des universités devraient permettre de faire mieux : il s'agit avant tout de s'assurer que les grosses opérations de réhabilitation soient suivies d'une politique régulière d'entretien permettant de maintenir durablement les biens en bon état et ainsi, de limiter la nécessité et la fréquence de ces opérations coûteuses de réhabilitation ;
- ◆ la dévolution pourrait apporter une réponse à la difficulté de conduire une stratégie immobilière à long terme dans les universités tout en renforçant les relations avec les collectivités territoriales ;
- ◆ un point de vigilance doit cependant être signalé (voir 2.1.3), qui porte sur le périmètre des biens dévolus aux universités : il existe en effet une tension potentielle entre la valorisation de leur patrimoine attendue des universités et la volonté d'utiliser une partie de leurs actifs pour conduire des projets d'intérêt général (par exemple, transferts de foncier à titre gratuit ou à l'euro symbolique pour construire des logements ou des résidences pour les étudiants).

1.2.2. En dépit de l'absence de financement spécifique, l'intérêt manifesté pour la dévolution du patrimoine par les universités est réel

1/ En l'absence de financement additionnel, les universités bénéficiaires de la dévolution du patrimoine devront sans doute privilégier une stratégie de montée en charge progressive.

Si la situation financière globale des universités s'améliore, les marges de manœuvre budgétaires dont elles disposent sont néanmoins faibles²¹ :

- ◆ les résultats nets restent fragiles et faibles en valeur absolue comme en valeur relative (moins de 1 % des budgets de fonctionnement) ;
- ◆ des tensions budgétaires demeurent sur le financement de la masse salariale (elle représente en moyenne plus de 80 % des recettes encaissables) et des dépenses de gros entretien ;
- ◆ les ressources propres des universités, si elles progressent en valeur absolue, représentent une faible part du financement de ces établissements. Dans ce cadre, les perspectives de cession et de valorisation du patrimoine sont très hétérogènes d'un établissement à un autre et difficiles à estimer à court terme en l'absence de précédent ;
- ◆ le recours à l'emprunt est possible auprès de la caisse des dépôts et consignations (CDC) et de la banque européenne d'investissement (BEI) après autorisation des tutelles, mais nécessite que les universités soient capables de dégager des revenus récurrents pour assumer leur remboursement et la charge d'intérêt dans la durée. Par ailleurs, le recours à l'emprunt ne supprime pas le besoin de cofinancements (qui peuvent consister en des apports en fonds propres de la part des établissements), qui demeurent la règle pour les projets immobiliers. Enfin, les universités rencontrées par la mission ont fait part de leurs hésitations face aux taux pratiqués par la CDC, considérés comme élevés et supérieurs de plus de deux points aux taux pratiqués sur le marché bancaire.

²¹ Rapport IGAENR n° 2015-012 et IGF n° 2014-M-72-02 sur la situation financière des universités, mars 2015.

Dans ce contexte et en l'absence d'accompagnement budgétaire spécifique, la mission considère que, très probablement, l'atteinte d'un des objectifs majeurs de la dévolution – celui d'une accélération de la rénovation du bâti – sera nécessairement moins marquée que celle qui a pu être observée dans le cadre de l'expérimentation engagée en 2011-2012. Les établissements bénéficiaires devront sans doute privilégier une stratégie des « petits pas », qui suppose un important travail préalable de priorisation des travaux.

2/ Le recours à des montages juridiques sophistiqués ne modifie pas l'équation financière de la dévolution du patrimoine. Plusieurs limites s'attachent en effet au recours à des montages juridiques faisant intervenir des structures tierces de droit privé, sortes de « foncières universitaires », qui deviendraient propriétaires de l'intégralité du patrimoine immobilier universitaire, y compris le patrimoine utilisé par les établissements pour leurs missions de service public, en assureraient la gestion, le renouvellement et l'entretien, en contrepartie d'un loyer payé par les universités, et bénéficieraient pour financer leurs investissements d'un recours à l'emprunt sur le marché bancaire ou de dotations en capital, issues notamment du troisième programme d'investissements d'avenir (PIA 3) :

- ◆ tout d'abord, **l'application du droit de la propriété des personnes publiques conduit à ce que, sauf intervention d'une loi, seul le patrimoine du domaine privé d'une personne publique, c'est-à-dire le patrimoine non affecté à un service public, puisse être transféré en pleine propriété à une structure tierce qui ne soit pas contrôlée à 100 % par cette dernière** (voir encadré 1). Le recours à ces structures tierces ne constituent donc en aucun cas une solution pour rénover et gérer le patrimoine immobilier aujourd'hui affecté au cœur de mission des universités, c'est-à-dire précisément là où se trouvent les besoins ;
- ◆ **l'accès de ces structures tierces à une dotation en capital issue du PIA3 se heurte pour sa part au principe de « l'investisseur avisé »**, qui constitue un élément clé de la doctrine d'allocation des fonds propres gérés par le commissariat général à l'investissement (CGI). Ce principe exige que les fonds ne soient engagés que pour des projets aux perspectives de rentabilité suffisantes et en ligne avec leur niveau de risque, comme l'attendrait un investisseur privé²². Les fonds propres du PIA ne semblent donc pas constituer une ressource adaptée pour financer des opérations classiques de rénovation des bâtiments universitaires, à moins d'exiger des établissements des loyers importants pour l'usage des bâtiments rénovés, qu'ils ne seraient vraisemblablement pas en mesure d'acquitter pour la plupart d'entre eux. **La mobilisation de fonds propres issus du PIA3 peut en revanche s'envisager pour certains projets ponctuels de valorisation** immobilière (construction d'incubateurs ou de pépinières d'entreprises, de plateaux de recherche partenariale, etc.) portant sur des biens du domaine privé des établissements (c'est-à-dire n'étant pas ou plus affectés au service public) et procurant de réelles perspectives de retour sur investissement ;
- ◆ **le recours à l'emprunt est déjà possible par dérogation** auprès de la CDC et de la BEI (cf. *supra*) ; il est notamment prévu dans le plan de financement d'un certain nombre d'opérations du Plan Campus. il n'est donc pas nécessaire de faire intervenir un tiers de droit privé pour mobiliser cette ressource si son emploi est nécessaire et soutenable pour l'établissement ;

²² À défaut, une intervention publique sous forme de prise de participation ou d'apports de capitaux dans une foncière universitaire de droit privé sans exigence de retour sur investissement serait non seulement contraire à la doctrine du CGI mais pourrait également être considérée comme une aide au sens de l'article 107 du traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Rapport

- ◆ enfin, **des coûts fiscaux apparaîtraient** : imposition de la société filiale à l'impôt sur les sociétés, et exigibilité de la taxe foncière sur le patrimoine transféré là où l'État et ses opérateurs universitaires en sont aujourd'hui exonérés²³.

Ainsi, le recours à des montages juridiques faisant intervenir une structure tierce ne générerait ni ne donnerait accès à des ressources financières nouvelles par rapport à la situation actuelle. Ceux-ci peuvent surtout, à l'exemple de la société de réalisation immobilière (SRIA) de l'université de Bordeaux²⁴ (voir annexe V) :

- ◆ **offrir un cadre de gestion plus souple**²⁵ que celui d'une organisation en régie (notamment pour attirer des compétences que l'université n'a pas) et qui se prête bien au fonctionnement en mode « projet » pour conduire des opérations particulières de maîtrise d'ouvrage déjà financées par ailleurs et des opérations de valorisation ;
- ◆ **offrir un véhicule partenarial pour associer des co-financeurs à des projets**, ce qui constitue une bonne pratique déjà mentionnée *supra*.

Ces avantages en gestion ou en gouvernance sont cependant indépendants de la dévolution du patrimoine et peuvent déjà être recherchés par les universités, qu'elles soient simples affectataires ou pleinement propriétaires de leur patrimoine.

²³ À moins bien sûr d'élargir les exemptions dont bénéficient les établissements d'enseignement supérieur à ces structures privées.

²⁴ Société en relation « *in house* » (ou de quasi-régie) avec l'université de Bordeaux, pour laquelle elle assure une mission de maîtrise d'ouvrage déléguée sur certains grands projets complexes et multipartenaires. Son financement est constitué à titre principal des intérêts de la dotation non consommable de l'État dans le cadre du plan Campus, reversés sous forme de loyers prévus dans le cadre d'une autorisation occupation temporaire du domaine public assortie d'une convention de location non détachable (AOT-CL).

²⁵ Comptabilité privée et personnels de droit privé.

Encadré 1 : Le principe d'inaliénabilité des biens relevant du domaine public et ses conséquences dans le cadre de la dévolution du patrimoine

Le principe d'inaliénabilité des biens relevant du domaine public²⁶ s'oppose à ce que ces biens soient cédés en l'absence de disposition législative en ce sens : la distinction des biens relevant du domaine public de ceux du domaine privé entraîne dès lors des conséquences notables sur le régime juridique applicable à ces biens et sur leurs modes de gestion :

1/ Les biens relevant du domaine public ne peuvent faire l'objet d'une cession à une structure privée ; il n'est pas non plus possible de constituer des baux civils ou commerciaux ou encore des sûretés (hypothèques notamment) sur des biens relevant du domaine public ;

- l'entrée d'un bien dans le domaine public repose sur un constat de fait dont le critère principal est l'affectation du bien à une activité de service public²⁷ ; une procédure de déclassement est possible par simple acte de gestion pris par le propriétaire (l'État avant la dévolution, université après la dévolution), mais elle ne peut être engagée qu'à partir du moment où les critères d'appartenance au domaine public ne sont plus remplis, c'est-à-dire lorsque la désaffectation a effectivement eu lieu²⁸ ou lorsque celle-ci doit intervenir dans un délai maximal de trois ans²⁹ ;
- si les biens du domaine public ne peuvent être cédés, ils peuvent néanmoins faire l'objet d'une stratégie de valorisation (voir 2.2.2) ;

2/ Les biens relevant du domaine privé, *ie* ne faisant pas l'objet d'une affectation à un service public ou à l'usage direct du public, peuvent en revanche être librement vendus ou échangés par le propriétaire, faire l'objets de baux civils et commerciaux, de sûretés, etc. Ils sont gérés librement dans les conditions du droit commun³⁰, sous réserve des spécificités prévues par le code général de la propriété des personnes publiques³¹.

À titre d'illustration, les biens suivants devraient relever de la domanialité publique :

- les locaux affectés au service public de l'enseignement : tels que salles de cours, amphithéâtres, bibliothèques, salles d'étude, installations sportives couvertes, laboratoires ;
- les locaux pouvant être considérés comme les accessoires de ces biens : logements de fonction, cafétérias, espaces de vie étudiante ;
- les espaces non bâtis : voies de circulation à l'intérieur du campus, parcs de stationnement, espaces sportifs non bâtis.

En revanche, devraient relever de la domanialité privée, à condition d'avoir fait l'objet d'un acte formel de déclassement :

- les biens immobiliers à usage de bureaux³², à condition qu'ils ne forment pas un « bien indivisible » avec des biens relevant de la domanialité publique, auquel cas ils relèveront de cette dernière : pour appréhender la notion de bien indivisible, il faut analyser l'indépendance fonctionnelle des locaux en cause ;
- les biens mis à disposition des entreprises (pépinières, incubateurs) s'ils peuvent être considérés comme autonomes et dissociables des biens relevant du domaine public (CE 11 juin 2004, n° 261260, Commune de Mantes-la-Jolie).

²⁶ Le principe d'inaliénabilité des biens du domaine public est un principe de valeur législative (article L. 3111-1 du CGPPP).

²⁷ Selon l'article L. 2111-1 du CGPPP font partie du domaine public les biens appartenant à une personne publique et qui sont : soit affectés à l'usage direct du public ; soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public.

²⁸ Article L. 2141-1 du CGPPP.

²⁹ Article L. 2141-2 du CGPPP.

³⁰ Article L. 2221-1 du CGPPP.

³¹ Articles L. 3211-1 et s. du CGPPP.

³² Article L. 2211-1 du CGPPP.

Rapport

3/ La principale conséquence sur les modèles économiques et juridiques envisageables dans le cadre de la dévolution est que le transfert en pleine propriété du patrimoine d'une université à une structure tierce privée (filiale sous forme de société) serait limité aux seuls biens relevant du domaine privé de l'université ; le transfert des biens relevant du domaine public nécessiterait l'intervention d'une loi.

- en l'absence de transfert de propriété, il est néanmoins possible d'envisager de confier à une filiale la mission de gérer ce patrimoine (prestation de service), même si une telle démarche pourrait relever du droit de la commande publique. Dans ce cadre, la filiale serait une simple « extension » de l'université, dans une situation de « quasi-régie » (caractérisée par la structure de l'actionnariat et par le poids de l'université qui doit être déterminant dans le processus de décision) ;
- cette solution est cependant indépendante de la dévolution et envisageable par toute université, qu'elle soit ou non propriétaire de son patrimoine.

Source : Mission, d'après ses échanges avec la direction des affaires juridiques du ministère des finances.

3/ L'intérêt pour la dévolution manifesté par un nombre significatif d'établissements malgré l'absence de financement spécifique montre qu'il existe une opportunité à saisir.

Ainsi, à la suite notamment du courrier en date du 8 avril 2016 adressé aux établissements par la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP), treize établissements ont déclaré un intérêt pour la dévolution de leur patrimoine immobilier.

Tableau 4 : Établissements ayant manifesté leur intérêt pour la dévolution du patrimoine à la date de la mission

Établissement	Date du courrier de manifestation
INSA de Toulouse	14/04/2016 & 28/04/2016
Université de Tours	29/04/2016
Université Rennes 1	28/04/2016
Université de Lorraine	29/04/2016
Université de Caen	03/05/2016
Université de Nice	19/04/2016
Université Aix-Marseille	27/04/2016
Université de Dijon	29/04/2016
Université Clermont-Ferrand 2	15/03/2016 & 04/05/2016
Université de Limoges	06/05/2016
Université de Bordeaux	19/02/2016 & 29/04/2016
Université de Strasbourg	Pas de courrier
Université Jean Moulin - Lyon 3	Pas de courrier Demande orale lors d'une réunion au cabinet ESR

Source : DGESIP.

Pour les raisons de délais déjà évoquées, la mission a examiné plus particulièrement la situation de six d'entre eux, ce qui ne signifie pas que les autres établissements ayant manifesté leur intérêt pour la dévolution ne sont pas en mesure d'en bénéficier.

La mission considère comme particulièrement significatif le fait que plus de 15 % des universités françaises aient déclaré leur intérêt pour la dévolution de leur patrimoine immobilier dans les conditions financières annoncées. Le constat de cet engouement contribue au choix fait par la mission d'envisager plusieurs scénarios de dévolution (voir 3.2.2).

2. Les conditions d'exercice de la dévolution du patrimoine doivent être facilitées et sécurisées

2.1. Les conditions de l'exercice de la dévolution du patrimoine doivent être précisées et peuvent être rendues attractives même en l'absence d'un financement spécifique

2.1.1. La sécurisation des financements immobiliers de l'État au-delà de l'échéance des CPER actuels présenterait un intérêt économique et politique important

Les universités rencontrées par la mission ont exprimé la crainte que le transfert de la propriété des biens immobiliers aux établissements ne se traduise par un désengagement de l'État. Les modalités de dévolution doivent apporter des réponses sur ce point. La mission considère que ces réponses doivent être articulées autour des orientations suivantes :

- ◆ **maintenir, sans diminution du fait de la dévolution et toutes choses égales par ailleurs, la dotation globale de fonctionnement des établissements bénéficiaires**, sans laquelle l'équation financière et les objectifs de la dévolution seraient intenable ;
- ◆ **stabiliser les crédits État en matière de sécurité et d'accessibilité ;**
- ◆ **sécuriser les financements indispensables aujourd'hui apportés par le CPER, ce qui peut s'opérer à travers plusieurs scénarios alternatifs :**
 - **transformer la part État des CPER en dotation annuelle pour les établissements bénéficiaires de la dévolution**, selon un principe similaire à celui dont les établissements expérimentateurs ont bénéficié. Un engagement parallèle des collectivités pourrait par ailleurs être recherché ;
 - à enveloppe constante, un tel dispositif aurait des conséquences positives sur les modes d'amortissement et la constitution d'une capacité d'autofinancement plus importante au sein des universités recevant la dévolution du patrimoine³³ ;
 - la mission ne sous-estime pas les difficultés de mise en œuvre que cette proposition pourrait entraîner (cadre large des négociations avec les collectivités, interrogations sur le support de l'engagement financier des collectivités dès lors que l'engagement financier de l'État aurait changé de forme, coût potentiel en trésorerie pour l'État), mais elle invite à considérer l'intérêt économique fort qui s'attache à ce que la dévolution se traduise par un vrai transfert de charges pour l'avenir, responsabilisant les universités et rompant avec la logique passée d'une dégradation rapide des biens par manque d'entretien ;
 - à défaut, la mission préconise d'intégrer aux financements des futurs CPER la bonne pratique du Plan Campus consistant à provisionner le GER dès la conception des projets, de façon à les maintenir durablement en bon état ;
 - **signer une convention de sanctuarisation des financements de l'État et des collectivités territoriales dans la durée à l'occasion de la dévolution :**
 - un cadre contractuel offre la possibilité de faire du « sur-mesure » en fonction des besoins et des capacités de chaque université et de la volonté d'implication des collectivités ;

³³ En effet, les financements CPER sous forme de subventions d'investissement donnant lieu à reprise au compte de résultat seraient remplacés par une subvention récurrente de fonctionnement ne permettant plus de reprise au compte de résultat et la charge réel d'amortissement supportée par l'établissement ainsi que sa capacité d'autofinancement augmenteraient – voir 1.1.3).

Rapport

- la mission considère cependant que l'équation financière de la dévolution apparaît difficilement tenable si le niveau des financements apportés par le CPER n'est pas reconduit à l'avenir, qu'elle qu'en soit la forme.

Dans tous les cas, les conventions de dévolution devraient intégrer des clauses de conditionnalité du maintien des financements au regard d'engagements pris par les établissements bénéficiaires (en matière de niveau de financement du GER, de taux d'occupation, de contribution « plancher » du budget principal au budget annexe immobilier, etc.), voire faire varier le niveau de financement dans le temps pour l'adapter aux besoins des universités (« pic » initial pour la mise en sécurité ou la remise à niveau de certains bâtiments par exemple puis décroissance des financements).

- ♦ **anticiper** deux questions qui vont à moyen terme se poser aux universités et pour lesquelles il existe à ce jour une ambiguïté :
 - permettre de réutiliser les gains de taux sur les financements Plan Campus pour des opérations immobilières additionnelles ;
 - permettre d'affecter une partie de la dotation récurrente des initiatives d'excellence (Idex) au financement des coûts d'infrastructure induits par les projets Idex.

Proposition n° 3 : sécuriser les financements immobiliers de l'État à travers le maintien, toutes choses égales par ailleurs, du niveau de la dotation globale de fonctionnement aux établissements bénéficiaires, la stabilisation des crédits de mise en sécurité et d'accessibilité et la programmation à moyen terme de crédits équivalents à la part État du CPER en contrepartie d'engagements des établissements.

2.1.2. L'ouverture du recours à l'emprunt constitue une piste qui déroge fortement au droit commun mais qui mérite d'être explorée

Les universités ne disposent pas de la possibilité de souscrire des emprunts d'une durée supérieure à un an auprès d'établissements de crédit : en effet, l'article 12³⁴ de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014³⁵, reconduit à l'article 22 de la loi programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017³⁶, a posé le principe d'une interdiction aux organismes divers d'administration centrale (ODAC) de contracter de nouveaux emprunts ou d'émettre des titres de créance dont la durée excède douze mois.

³⁴ « Nonobstant toute disposition contraire des textes qui leur sont applicables, ne peuvent contracter auprès d'un établissement de crédit un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois, ni émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée les organismes français relevant de la catégorie des administrations publiques centrales, au sens du règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté, autres que l'Etat, la Caisse d'amortissement de la dette sociale, la Caisse de la dette publique et la Société de prises de participation de l'Etat. Un arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé du budget établit la liste des organismes auxquels s'applique cette interdiction » L'arrêté du 28 septembre 2011 pris en application de cet article prévoit son application aux chancelleries des universités.

³⁵ Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010.

³⁶ Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012.

Permettre aux universités de recourir à l'emprunt auprès d'établissements de crédit constituerait dès lors une mesure très dérogatoire au droit commun. Il existe cependant une tension forte à l'heure actuelle entre deux objectifs par ailleurs légitimes :

- ◆ **d'une part, la volonté de ne pas accroître la dette de l'État** : l'interdiction du recours à l'emprunt auprès d'établissements de crédit décourage à ce titre les universités de se financer par l'endettement, puisque les taux auxquels elles peuvent s'endetter, auprès de la CDC notamment, sont nettement supérieurs aux taux d'intérêts bancaires à long terme désormais proches de 1 %³⁷ ;
- ◆ **d'autre part, la volonté de responsabiliser davantage encore les universités dans le cadre de la dévolution** et de les inciter à conduire de nouveaux projets de rénovation ou de restructuration en matière immobilière, qui pourraient réduire leurs coûts de gestion en rationalisant leurs implantations ou générer des économies d'énergie.

En tout état de cause, la mission prend acte de la volonté du ministère des finances de maintenir le principe de cette interdiction et d'éviter l'apparition d'exceptions le remettant en question, ce qui dépasse naturellement le cadre de la présente mission. Elle souhaite cependant faire valoir l'intérêt d'une réflexion sur les points suivants, de nature à faciliter l'atteinte des objectifs de la dévolution :

- ◆ déroger au principe de l'interdiction du recours à l'emprunt auprès d'établissements de crédit pour les établissements ayant confirmé leur statut d'initiative d'excellence et pour les établissements bénéficiant de la dévolution du patrimoine, après une période probatoire (voir 2.2.1) ; dans les deux cas, cet aménagement ne concernerait que des établissements qui auraient fait la démonstration de leur soutenabilité budgétaire et de leurs capacités de portage de projet et de modélisation financière ;
- ◆ inciter les universités à privilégier, dans leurs modèles de financement de projets, les taux les plus bas entre la CDC et la BEI ;
- ◆ alléger les contraintes entourant la mobilisation du prêt à taux zéro pour la rénovation énergétique en prolongeant son bénéfice pour les universités au-delà de 2016.

Proposition n° 4 : déroger au cas par cas au principe de l'interdiction du recours à l'emprunt auprès d'établissements de crédit pour les établissements ayant confirmé leur statut d'initiative d'excellence et pour les établissements bénéficiant de la dévolution du patrimoine, après une période probatoire.

2.1.3. Le périmètre de la dévolution doit être clairement identifié et un taux de retour de 100 % sur les produits des cessions doit être garanti aux établissements

En l'état actuel, les universités sont affectataires des biens immobiliers appartenant à l'État et le produit de cession de ces biens alimente en recettes le compte d'affectation spéciale (CAS) de « gestion du patrimoine immobilier de l'État », créé par la loi de finances pour 2006. Selon le schéma classique, les universités disposent alors d'un taux de retour, via le MENESR, de 50 % sur la vente d'un bien de l'État dont elles sont affectataires.

³⁷ Les prêts dont bénéficie l'université de Bordeaux dans le cadre de la réalisation de son plan Campus ont été obtenus auprès de la CDC à des taux de 2,9 % et de 2,4 %.

Encadré 2 : Le compte d'affectation spéciale de « gestion du patrimoine immobilier de l'État »,

Le compte d'affectation spéciale (CAS) est actuellement composé de deux programmes : le programme 721 pour la « contribution au désendettement de l'État » et le programme 723 pour la « contribution aux dépenses immobilières ». Les recettes du CAS permettent donc de couvrir :

- sauf exceptions, une contribution au désendettement (programme 721), dont le montant est de 30 % des produits de cession, et qui est versée en recettes au budget général ;
- des dépenses immobilières (programme 723), selon le schéma suivant (dans le cadre d'une opération « classique » de cession) :
 - une « part mutualisée », établie à 20 % des produits de cession depuis 2009, destinée à être attribuée par France Domaine à des opérations d'intérêt général ;
 - un « taux de retour », établi à 50 % des produits de cession, au profit des administrations précédemment occupantes des locaux cédés.

Source : Mission.

En l'absence d'accompagnement budgétaire spécifique, il importe aux yeux de la mission de garantir aux établissements le maintien à leur bénéfice d'un potentiel de valorisation et de cession à travers la dévolution à leur demande, des biens immobiliers appartenant à l'État. **La mission propose donc, pour la reprise du mouvement de dévolution, de retenir les principes suivants :**

- ◆ **une dévolution à isopérimètre des biens de l'État actuellement mis à disposition des universités ;**
- ◆ **une garantie de retour à 100 % des produits de cession aux établissements, qui va de pair avec la pleine propriété sur les biens.**

Une exception au premier principe pourrait néanmoins survenir dans le cas où existeraient des projets tiers, d'intérêt général, déjà actés au moment de la dévolution ; le foncier bâti ou non bâti nécessaire à ces projets serait alors retiré du périmètre des biens dévolus. La mission considère que cette exception, limitée aux projets déjà politiquement actés par les partenaires et raisonnablement certains, constitue une façon équilibrée de résoudre la tension potentielle, déjà signalée *supra*, entre la valorisation de leur patrimoine attendue des universités et la volonté d'utiliser une partie de leurs actifs pour conduire d'autres projets d'intérêt général³⁸.

Enfin, la mission insiste sur la nécessité de définir de manière précise et fiable le périmètre des biens dévolus. Cela suppose un travail à conduire avec France Domaine, similaire à ce qui a été fait au cours de l'expérimentation de 2011-2012, pour parvenir à une bonne connaissance cadastrale de ces biens et de leur consistance, préalable à l'établissement des actes notariés de la dévolution.

Proposition n° 5 : garantir aux établissements bénéficiaires de la dévolution un retour à 100 % des produits de cession.

2.1.4. Les établissements doivent être rassurés sur les conséquences financières potentielles de différents points connexes à la dévolution du patrimoine

Les universités rencontrées par la mission ont manifesté certaines inquiétudes dans l'hypothèse d'une dévolution, auxquelles la mission souhaite apporter les réponses suivantes :

³⁸ Parmi les universités visitées par la mission, cette situation pourrait notamment trouver à s'appliquer à l'université de Bordeaux, qui dispose de réserves foncières assez importantes.

Rapport

- ◆ **les coûts liés aux actes notariés** : si l'importance de bien définir le périmètre des biens dévolus est évidente, le coût des actes notariés induits par la dévolution, reste modéré ; à titre d'illustration, il s'est élevé à environ 360 000 € pour l'université de Poitiers à l'occasion de l'expérimentation de la dévolution ;
- ◆ **les changements de régime fiscal** : la dévolution du patrimoine ne modifie pas le régime fiscal général applicable aux universités, tant en matière d'impôts commerciaux que de fiscalité locale, les différentes exonérations prévues pour les établissements publics à caractère scientifique, culturel ou professionnel (EPSCP) continuant notamment de s'appliquer dès lors qu'elles sont liées non au statut de propriétaire des biens mais aux activités menées ; il est cependant rappelé que les activités de valorisation ne sont pas soumises au même régime fiscal (assujettissement à la taxe foncière des biens sur lesquels l'université exerce une activité productrice de revenus) et que les universités devenues propriétaires devront se montrer vigilantes sur les conséquences fiscales des montages juridiques plus complexes qu'elles pourraient choisir de mettre en place ;
- ◆ **l'obligation d'assurance des biens et la responsabilité des établissements et/ou de leur présidents en cas d'accident** : la dévolution du patrimoine est sans incidence sur ces deux aspects, qui font l'objet d'une analyse complémentaire de la direction des affaires juridiques du ministère des finances présentée en pièce-jointe au présent rapport³⁹ ; notamment, le président de l'université engage déjà sa responsabilité en cas de non-respect des règles et normes de sécurité vis-à-vis des biens et personnes.

2.2. Des freins et des rigidités juridiques et administratifs à la dévolution du patrimoine demeurent, qu'il importe de lever

2.2.1. Le cadre du dialogue entre l'État et les universités propriétaires de leur patrimoine doit évoluer

En plus du contrôle exercé par le Parlement prévu à l'article 51 de la loi LRU, les conventions de dévolution signées en 2011-2012 prévoient que le respect des engagements pris par les universités expérimentatrices est examiné dans le cadre du contrôle budgétaire effectué par le recteur, en lien avec le DRFiP et lors du renouvellement du contrat d'établissement. La mission a cependant relevé des différences notables dans la portée de ce contrôle suivant l'université et le rectorat concernés (voir annexe III) ainsi que des écarts dans les pratiques budgétaires et comptables des universités, nées pour certaines de l'incertitude existante sur les règles à appliquer (voir 1.1.3).

Aussi la mission propose-t-elle de renouveler pour l'avenir le cadre des relations entre l'État et les universités propriétaires selon les axes suivants :

- ◆ **préciser les règles et procédures comptables à appliquer par les établissements bénéficiaires de la dévolution** afin d'améliorer la qualité des comptes, de faciliter le pilotage de la fonction immobilière et de permettre des comparaisons fiables entre établissements :

³⁹ Il est ajouté que, sur l'assurance des biens, la personnalité morale reconnue aux universités fait échec à l'extension de la règle selon laquelle « l'État est son propre assureur ». Pour autant, l'obligation d'assurance des biens par les universités n'apparaît pas clairement établie et la question pourrait être utilement précisée par la tutelle.

Rapport

- définir plus précisément le périmètre des BAIM en y intégrant l'ensemble des charges et produits associés à la gestion du patrimoine immobilier, y compris les charges d'infrastructure, en dehors de la masse salariale (qui pourrait néanmoins figurer dans le BAIM à titre optionnel ou être intégrée à une comptabilité de gestion portant sur les postes de charges immobilières) ;
- établir des fiches de procédure comptable pour la comptabilisation des immobilisations par composants, pour la distinction des dépenses d'investissement et de fonctionnement, enfin pour les dépenses de GER ;
- établir un référentiel d'élaboration d'un programme pluriannuel immobilier, qui soit aussi un outil de programmation budgétaire, et d'un programme de GER ;
- ◆ **donner une visibilité pluriannuelle des financements de l'État aux établissements bénéficiaires** en contrepartie d'un engagement « plancher » en termes de financement du GER et de participation du budget général au BAIM (voir 2.1.1) ;
- ◆ **repenser le suivi des établissements bénéficiaires de la dévolution :**
 - **redéfinir et harmoniser les pratiques des différents rectorats en matière de suivi des établissements**⁴⁰, le contrôle représentant à l'heure actuelle une charge de travail importante pour les universités, les rectorats et la DGESIP, qui n'est pas toujours proportionnée à l'utilisation qui est faite des informations :
 - veiller au respect par l'établissement des règles et procédures comptables préalablement définies et de ses engagements dans le cadre de la convention de dévolution ;
 - veiller au respect de la programmation des opérations immobilières et à la soutenabilité pour l'établissement des projets qui y sont inscrits (voir exemple de modélisation en pièce jointe au présent rapport), notamment en cas de recours à l'emprunt ou de projets de cession ou de valorisation⁴¹ ;
 - le cas échéant, veiller à l'utilisation qui est faite des produits de cession (qui doivent servir au financement de projets immobiliers générant dans la mesure du possible un retour sur investissement, à l'exemple des économies d'énergie, de façon à rendre durables les effets d'un produit exceptionnel) ;
 - **à l'instar des initiatives d'excellence, alléger la procédure de suivi des établissements qui auraient tenu leurs engagements à l'issue d'une période probatoire de cinq ans** ; ainsi, l'obligation de constituer un budget annexe immobilier ne pourrait, en l'absence de dotation récurrente de dévolution, être imposée aux établissements que pour la durée de la période probatoire ;
 - **poursuivre et accroître l'animation du réseau métiers des directeurs de patrimoine**, qui permet de partager les bonnes pratiques.

Proposition n° 6 : renouveler pour l'avenir le cadre des relations entre l'État et les universités propriétaires en veillant : à mieux définir les règles et procédures comptables à appliquer ; à garantir une visibilité pluriannuelle des financements de l'État aux établissements bénéficiaires ; à redéfinir les pratiques des différents rectorats en matière de suivi des établissements et à alléger la procédure de suivi des établissements qui auraient tenu leurs engagements à l'issue d'une période probatoire de cinq ans, à l'instar des initiatives d'excellence.

⁴⁰ Le rapport IGF-IGAENR sur la situation financière des universités, déjà cité, rappelle également la nécessaire collaboration entre les services des rectorats et le contrôleur budgétaire et comptable régional de la DRFiP.

⁴¹ Évaluer avec prudence les produits de cession et leur date de réalisation possible ainsi que les dispositifs d'*intracting*, en l'absence de références existantes et veiller à prendre en compte les coûts cachés (viabilisation des sites, réseaux et voiries, etc.).

2.2.2. Il est nécessaire de sécuriser les conditions de valorisation du patrimoine immobilier des universités au regard du principe de spécialité des établissements publics de l'État

Le principe de spécialité, consacré comme principe général du droit⁴², implique qu'un établissement public a un champ d'action limité, circonscrit par le périmètre de ses missions, et qu'il ne peut donc entreprendre d'activités extérieures à ses missions ou s'immiscer dans de telles activités.

La valorisation du patrimoine immobilier n'entre pas, en tant que telle, dans le champ des missions principales de l'université : aux termes de l'article L. 711-1 du code de l'éducation, « *les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel sont des établissements nationaux d'enseignement supérieur et de recherche* ». Ils exercent « *les missions qui leur sont conférées par la loi* » et, à ce titre, ils relèvent du service public de l'enseignement supérieur dont les missions sont la formation initiale et continue ; la recherche scientifique et technologique, la diffusion et la valorisation de ses résultats au service de la société ; l'orientation, la promotion sociale et l'insertion professionnelle ; la diffusion de la culture humaniste, scientifique, technique et culturelle ; la participation à la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche ; la coopération internationale.

Cependant le principe de spécialité ne s'oppose pas à ce qu'un établissement exerce des activités économiques n'entrant pas de le champ de sa mission statutaire principale à la triple condition (i) qu'elles soient le complément de cette mission ou qu'elles en constituent une activité connexe, (ii) qu'elles soient directement utiles à l'établissement, et (iii) qu'elles poursuivent un objectif d'intérêt général.

En pratique les universités peuvent, tout en respectant le principe de spécialité, assez largement valoriser leur domaine, la jurisprudence, bien que réduite⁴³, apparaissant assez souple et les risques contentieux limités ; les activités peuvent viser :

- ◆ la fourniture de services aux étudiants (logements pour les personnels et étudiants, restauration, pharmacie, vente d'articles de sport...)
- ◆ des activités d'ordre économique, comme le fait de proposer à de jeunes diplômés des locaux au sein de l'université afin qu'ils y développent une activité en rapport avec les formations suivies. Cette occupation donnerait lieu au paiement d'une redevance et constituerait un complément de leur mission de formation, d'orientation, de promotion sociale d'insertion professionnelle ;
- ◆ des activités d'ordre culturel ou éducatif : accueil d'événements culturels (expositions, concerts, représentations...), dont l'organisation serait lucrative et constituerait le prolongement de la mission de diffusion de la culture humaniste, scientifique, technique et culturelle de l'établissement.
- ◆ paraissent en revanche exclues des activités visant une valorisation purement commerciale dans la mesure où les établissements publics, pour intervenir sur un marché, doivent également justifier d'un intérêt public et ne pas fausser le libre jeu de la concurrence.

Il est en outre signalé que l'application du principe de spécialité est indifférente au fait que l'établissement décide de gérer directement, en régie, une nouvelle activité, d'en confier l'exercice à une filiale ou de laisser un tiers l'exercer sur son domaine, que ce domaine soit d'ailleurs public ou privé.

⁴² Conseil d'État, 4 mars 1938, Consorts Le Clerc.

⁴³ Le juge administratif n'a été amené à se prononcer sur l'application du principe de spécialité aux universités qu'à deux reprises.

Rapport

Ainsi la portée du principe de spécialité dans les stratégies de valorisation mérite-t-elle d'être mieux explicitée de façon à lever certaines des craintes mises en avant par les universités rencontrées par la mission. À ce titre, une note d'analyse de la direction des affaires juridiques du ministère des finances est jointe au présent rapport.

Si cette clarification s'avérait insuffisante pour lever les craintes aujourd'hui exprimées par les universités, ou si des contentieux venait à apparaître au nom du principe de spécialité à l'encontre de certains de leurs projets de valorisation, il serait toujours possible de compléter, par la loi ou par voie d'ordonnance, l'article L. 762-2 du code de l'éducation (ou tout autre article qu'une expertise juridique complémentaire viendrait à privilégier), pour donner à celles-ci la **possibilité explicite de valoriser librement leur patrimoine immobilier en appui à leurs missions de service public.**

Proposition n° 7 : sécuriser, si la pratique le rendait nécessaire, le développement des activités de valorisation des universités en incluant dans le code de l'éducation, par la loi ou par voie d'ordonnance, la possibilité pour les universités de valoriser librement leur patrimoine immobilier, en appui à leurs missions de service public.

3. Plusieurs facteurs clés de réussite de la dévolution du patrimoine peuvent être identifiés, que les établissements visités remplissent de manière très inégale

L'examen de la situation des trois universités ayant bénéficié à titre expérimental de la dévolution de leur patrimoine immobilier fait apparaître plusieurs points clés de réussite qui doivent être capitalisés pour aborder dans les meilleures conditions possibles une deuxième vague de dévolution. La mission insiste d'autant plus sur le respect de ces conditions que la reprise du mouvement de dévolution serait menée dans des conditions budgétaires plus contraintes.

3.1. À l'issue de la première expérience de dévolution, il apparaît opportun de définir un cahier des charges de la dévolution, auquel les établissements devraient satisfaire

3.1.1. Plusieurs prérequis à portée générale peuvent être identifiés

Les prérequis identifiés par la mission forment l'ossature d'un cahier des charges de la dévolution auquel les établissements devraient satisfaire pour bénéficier du transfert de propriété des biens immobiliers de l'État. Ils portent sur plusieurs domaines :

♦ Un portage politique et une gouvernance efficace

La désignation d'un vice-président « patrimoine immobilier » ou d'une responsabilité politique équivalente et d'une instance de pilotage stratégique des dossiers immobiliers, l'organisation du suivi de chaque opération immobilière en mode projet, la formation des élus universitaires aux problématiques immobilières, une implication forte de l'équipe de direction de l'établissement, l'existence d'une instance de dialogue avec les collectivités territoriales sont autant de conditions nécessaires au portage politique efficace de la dévolution.

♦ Une organisation professionnelle et rationnelle

L'établissement doit être en mesure d'assumer techniquement et administrativement la dévolution du patrimoine, ce qui passe par l'organisation d'une direction du patrimoine capable d'exercer, au niveau central de l'établissement et dans le cadre de relations organisées avec les différents sites, les fonctions suivantes : pilotage de la fonction immobilière, maîtrise d'ouvrage des opérations de réhabilitation et d'extension, programmation et gestion du GER et de l'entretien courant, gestion et optimisation des dépenses énergétiques, gestion du système d'information et des dispositifs de reporting, gestion des réseaux et des voiries, préparation des plans de cession et de valorisation du patrimoine, programmation à court et moyen termes des opérations immobilières, gestion administrative et financière du budget annexe immobilier, préparation et exécution des marches, refacturations diverses, gestion des ressources humaines dédiées, etc.

♦ Une connaissance précise du patrimoine et de son état

Le bénéfice de la dévolution suppose également l'existence d'un système d'information permettant de décrire le patrimoine immobilier – y compris à travers une numérisation de ses plans –, ses caractéristiques et ses besoins d'entretien, régulièrement mis à jour et si possible interfacé avec les logiciels permettant d'assurer la gestion financière et budgétaire du BAIM, l'optimisation de la gestion des salles, le suivi de la consommation des fluides, etc.

Rapport

L'état du patrimoine, classé en fonction des critères retenus par le MENESR – de A à E –, le nombre des avis défavorable à l'ouverture au public et à l'exploitation rendus par les commissions départementales de sécurité, l'état des réseaux et voiries, les possibilités de valorisation des surfaces non bâties doivent également être connus des établissements.

◆ Des capacités de pilotage et de programmation pluriannuelles

La dévolution doit reposer sur une capacité à construire les outils de pilotage et de programmation pluriannuelle des besoins d'investissement et de GER ainsi que des opérations de mise en sécurité et d'accessibilité des bâtiments : plan pluriannuel d'investissement à 5 ans, programme pluriannuel de gros entretien à 5 ans, enfin programme pluriannuel immobilier à 25 ans, qui constitue la traduction chiffrée du schéma directeur immobilier⁴⁴. En outre, la construction d'un budget annexe immobilier (BAIM) constitue, au moins pour une période transitoire, un élément structurant fort de l'organisation de la fonction immobilière et de sa capacité de pilotage.

◆ Un modèle économique soutenable et des capacités financières suffisantes

La dévolution doit également prendre appui sur :

- ◆ une capacité financière suffisante, appréciée à travers l'évolution des soldes intermédiaires de gestion classiques au niveau de l'établissement mais également du service à comptabilité distincte support du BAIM ;
- ◆ une capacité à construire un modèle économique soutenable à moyen terme du financement de la fonction immobilière mettant en évidence tant en fonctionnement qu'en investissement les ressources disponibles et les charges auxquelles il devra être fait face compte tenu d'un certain nombre d'hypothèses (voir *infra*) dont la crédibilité devra être vérifiable. La mission propose en pièce jointe une maquette d'aide à la construction et à la formalisation de ce modèle économique.

Enfin, la volonté d'un établissement de disposer de la pleine propriété de son patrimoine immobilier doit répondre au souci de disposer d'un levier supplémentaire au service de sa stratégie de formation et de recherche. Elle doit également concrétiser la volonté de mieux utiliser et entretenir son patrimoine immobilier que par le passé. Cette volonté passe par un double engagement de l'établissement, qui soit compatible avec sa situation financière générale, de financer un niveau « plancher » de GER supérieur au niveau actuel ainsi qu'un niveau « plancher » de participation du budget général au budget annexe immobilier.

Proposition n° 8 : diffuser aux établissements candidats à la dévolution de leur patrimoine un cahier des charges présentant les prérequis auxquels il convient de satisfaire afin de permettre à ces derniers de préparer un audit de validation de leurs capacités.

⁴⁴ Ce qui nécessite pour les tutelles de clarifier rapidement les procédures comptables et d'apporter un appui méthodologique aux établissements à travers un référentiel de programme pluriannuel immobilier et de programme de GER (voir 2.2.1).

3.1.2. Un processus de qualification devra permettre d'évaluer la capacité des établissements candidats à assumer la dévolution de leur patrimoine sur la base de ce cahier des charges

Une mission ministérielle ou interministérielle, associant le ministère de l'enseignement supérieur et recherche et le ministère des finances, pourrait dès lors être chargée :

- ◆ **d'établir un guide méthodologique** pour la gestion de leur fonction immobilière par les universités (établissement des référentiels comptables et patrimoniaux notamment) et la préparation de la dévolution ;
- ◆ **de conduire des audits pré-dévolution** pour s'assurer qu'un établissement candidat remplit les prérequis indispensables à la réussite de la dévolution qui figurent dans le cahier des charges ; ces audits seraient confiés aux inspections générales des ministères.

Proposition n° 9 : confier aux inspections générales des ministères concernés la responsabilité de conduire des audits pré-dévolution permettant de s'assurer qu'un établissement candidat remplit les prérequis indispensables à la réussite de la dévolution qui figurent dans le cahier des charges.

3.2. La situation des établissements visités par la mission est variable au regard de ce cahier des charges et conduit à envisager plusieurs scénarios de dévolution

La mission a examiné, en accord avec les cabinets des ministres commanditaires du présent rapport, et compte tenu des délais dans lesquels elle devait mener ses travaux, la situation d'un nombre volontairement restreint d'établissements parmi ceux qui ont fait connaître leur intérêt pour la dévolution du patrimoine immobilier dont ils sont affectataires et qui est aujourd'hui propriété de l'État.

Pour établir le périmètre d'un échantillon limité à six établissements, la mission a utilisé les critères suivants : volonté politique affirmée de disposer du patrimoine en pleine propriété⁴⁵, capacités financières, qualité de la gestion, du pilotage et de la gouvernance en matière immobilière, potentiel de rationalisation et de valorisation du patrimoine et existence éventuelle d'un processus de fusion en cours ou d'un projet de fusion impliquant une université déjà propriétaire.

Elle s'est ainsi rendue dans les universités d'Aix-Marseille, de Bordeaux, de Tours, de Clermont-Ferrand 2, de Strasbourg et de Lorraine.

Les conclusions de la mission permettent d'une part, d'évaluer la capacité de chacun de ces établissements à s'engager dans un processus de dévolution sans financement spécifique et d'autre part, de préciser les conditions de réussite d'un tel processus.

À l'issue d'une première visite de la mission sur place, l'université de Lorraine a décidé de renoncer à la possibilité de bénéficier de la dévolution de son patrimoine immobilier, les possibilités de cession et de valorisation de ce dernier ne lui semblant pas suffisantes pour pallier l'absence de financement spécifique.

⁴⁵ Un appel à candidature a été lancé parallèlement par le MENESR. Il a recueilli l'attention de 13 établissements (voir 1.2.2).

Rapport

Au-delà de cette situation particulière, il ressort des travaux menés par la mission d'une part, que la situation des établissements visités est variable tant au regard de la situation actuelle de leur patrimoine que de leur degré de maîtrise des prérequis incontournables en matière de dévolution (situation que les deux tableaux *infra* récapitulent), et d'autre part, qu'un scénario unique de mise en œuvre de la dévolution (une dévolution totale opérée en une fois) aurait pour conséquence de limiter très significativement la liste des établissements potentiellement bénéficiaires.

3.2.1. La situation des établissements rencontrés par la mission est souvent difficile à apprécier en raison notamment du caractère nouveau de l'exercice de dévolution et de délais de préparation très courts

3.2.1.1. De nombreux éléments d'appréciation sont manquants à la date de la mission

Les établissements qui ont manifesté leur intérêt pour la dévolution et dont la situation a été examinée par la mission n'ont pas tous été en mesure de fournir à la mission tous les éléments d'appréciation qui lui auraient été utiles.

Sur la base des informations recueillies, il apparaît néanmoins à la mission que tous ont une bonne connaissance de leur patrimoine et de son état.

Cependant, la qualité et la complétude de leur système d'information patrimonial, le degré d'organisation de la gouvernance de leur fonction immobilière, de leur direction du patrimoine immobilier, la lisibilité des moyens financiers consacrés à l'immobilier et de leur origine, la qualité et la fiabilité du SPSI et du PPI immobilier se sont avérés être très différents d'un établissement à l'autre. Dans certains cas, ces informations se sont révélées être purement et simplement manquantes.

Cette observation reflète la situation de la fonction immobilière de ces établissements au moment où l'annonce de l'éventualité de la reprise des opérations de dévolution du patrimoine immobilier a été faite par le ministre chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche. Elle n'est pas le résultat d'un processus qui aurait vu ces établissements se préparer effectivement à la dévolution. Dans la mesure où la mission s'est déroulée sur un laps de temps très court, les établissements n'ont globalement pu fournir à la mission que les informations dont ils disposaient effectivement à la date de la visite.

La situation particulière de chaque établissement au regard de l'hypothèse d'une dévolution de son patrimoine est présentée dans une annexe spécifique. Ne figurent dans le présent rapport que des éléments de synthèse.

3.2.1.2. Les modélisations économiques, lorsqu'elles existent, reposent sur de nombreuses hypothèses dont le bien-fondé est complexe à apprécier

La disponibilité des données financières concernant les dépenses et investissements réalisés, la structure de leur financement et les projections pluriannuelles de l'impact de la dévolution s'est révélée être très relative et variable d'un établissement à l'autre et a constitué la principale source de difficultés pour la mission.

Dans certains établissements bénéficiant à la fois, en plus de leurs propres moyens, de financements du CPER et/ou d'un plan campus, la mission a rencontré de réelles difficultés pour disposer de données fiables et de projections pluriannuelles exploitables.

Rapport

C'est la raison pour laquelle, **dans les délais de préparation impartis très courts, un seul établissement, l'université de Bordeaux, parmi les cinq⁴⁶ entrants dans le champ de la mission a été en mesure de fournir une projection sur quinze ans des conséquences de la dévolution.** Cet exercice s'est avéré extrêmement utile, même si la mission n'a pas été en mesure de vérifier avec précision la fiabilité de chacune des données qui le compose :

- ◆ le premier intérêt du modèle économique présenté par l'université de Bordeaux est de montrer que, dans un contexte particulier – celui de l'existence d'un potentiel de cession significatif et d'un financement « initiative d'excellence » confirmé – la dévolution totale du patrimoine apparaît soutenable d'un point de vue économique, avec un niveau de risque acceptable, malgré l'absence d'un financement spécifique ;
- ◆ le deuxième intérêt de ce travail réside dans la formalisation des objectifs et engagements que s'est fixée l'université et des hypothèses qui ont dû être faites par l'établissement pour construire son modèle économique de dévolution. Les questions auxquelles l'université de Bordeaux a dû répondre se poseront dans chaque établissement candidat à la dévolution : optimisation des surfaces disponibles, augmentation du financement du GER⁴⁷, respect des échéanciers de financement des travaux de mise en sécurité et d'accessibilité des bâtiments et redéploiement de ressources internes du budget général vers le budget immobilier⁴⁸.

Enfin, le travail mené par l'université de Bordeaux confirme que l'exercice de construction par un établissement du modèle économique à quinze ans de la dévolution de son patrimoine est indispensable pour approcher sa soutenabilité économique, quand même son appréciation est délicate tant les hypothèses qui président à sa construction sont nombreuses : à ce titre, les principales hypothèses dont l'appréciation du bien-fondé s'avère complexe à apprécier concernent :

- l'évolution de la dotation globale de fonctionnement de l'État ;
- la difficulté de définir avec précision et fiabilité les futures ressources liées à la cession ou la valorisation de bâtiments ou de surfaces non bâties⁴⁹ ;
- le rythme de progression des dépenses de fonctionnement liées à l'immobilier, de la masse salariale « immobilier », du coût de l'énergie ;
- le niveau de financement des investissements qui seraient inscrits, le cas échéant, dans les futurs CPER.

En définitive, la mission considère que la capacité d'un établissement et de ses services à construire ce modèle économique, à le faire varier en fonction des hypothèses et à l'adapter au fil du temps est aussi importante que ses résultats à un moment donné.

⁴⁶ Hors université de Lorraine.

⁴⁷ De 4,87 €/m² en 2015 à 20 €/m² à partir de 2017.

⁴⁸ Dont une part du préceptif ANR et des frais de gestion sur ressources propres.

⁴⁹ En raison notamment de la quasi absence de réalisation de telles opérations par le passé.

3.2.2. La volonté de répondre à la demande des universités tout en prenant en compte leur situation spécifique amène à envisager des scénarios alternatifs de dévolution

Les établissements visités ont tous fait part à la mission de leur intérêt réel pour la dévolution de leur patrimoine. Mais connaissant les conditions financières dans lesquelles cette dernière pourrait être mise en œuvre, plusieurs d'entre eux, confrontés à l'absence d'un véritable potentiel de valorisation et de cession, à des besoins de financements importants en matière de mise en sécurité et d'accessibilité et à l'absence de visibilité sur le maintien de certains financements indispensables à l'équilibre économique de l'exercice (le CPER notamment) hésitent à s'engager plus avant. C'est sans doute également une des raisons pour lesquelles la mission ne dispose que d'une seule projection de modèle économique.

3.2.2.1. La situation des établissements audités par la mission est très inégale

Le premier tableau de synthèse qui figure *infra* met en évidence les différences de situations qui existent entre les établissements du point de vue de leur situation financière ou de leur patrimoine immobilier.

Si la part de leur patrimoine État au sein de leur patrimoine est relativement homogène, entre 80 % et 96 %, les surfaces SHON par étudiant varient entre 9,0 et 13, 1 m². De même, la part de leur patrimoine en bon état (catégories A et B du MENESR) varie entre 33 % à Bordeaux et 67 % à Tours. Enfin, le résultat net comptable des cinq établissements est positif mais leur fonds de roulement présente une grande diversité, allant de 15 à 47 jours de fonctionnement.

Trois d'entre eux présentent la caractéristique de bénéficiaire, en plus d'un plan campus, d'un statut et d'un financement « initiative d'excellence » confirmé ainsi que de capacités financières intéressantes. Même s'ils ont fait montre de niveaux de motivation et de préparation différents, l'université de Bordeaux satisfaisant de façon plus évidente au prérequis établis par la mission, leur statut d'Idex pourrait justifier d'un traitement équivalent.

Un autre des établissements visités est engagé dans la préparation d'une fusion au 1^{er} janvier 2017 avec un établissement d'enseignement supérieur déjà bénéficiaire de la dévolution. Cet établissement n'est pas, seul, en mesure d'assumer la dévolution de son patrimoine, alors que cette dernière est envisageable dès lors que la fusion sera opérée.

Enfin, le dernier établissement visité qui affiche un volontarisme important, est engagé dans deux procédures de recours à l'emprunt destinées à financer des travaux d'amélioration du bâti, mais il présente des retards en matière d'organisation de sa fonction immobilière et d'instruments de programmation financière.

De façon plus transversale, les travaux de la mission mettent en évidence le fait que :

- ◆ les compétences techniques immobilières, les compétences financières, la capacité à exercer la maîtrise d'ouvrage d'opérations immobilières, et la qualité du SI patrimonial – quoique très inégale – ne constituent pas des points d'inquiétude particuliers ; de même la fiabilité des PPI est satisfaisante, sauf dans un établissement ;
- ◆ la solidité financière des établissements n'est pas non plus, sauf dans un cas, un sujet d'inquiétude au regard de la dévolution, même si la mission a rappelé la relative fragilité des résultats enregistrés par les établissements ;
- ◆ le potentiel de cession et de valorisation est globalement faible, sauf dans un établissement, et le soutien potentiel des collectivités territoriales en cas de dévolution, que la mission a peiné à évaluer et qui reste incertain, apparaît relativement faible sauf dans un cas ou deux.

Rapport

- ◆ en revanche, la capacité ou la volonté de construire et de proposer à la mission un modèle économique de la dévolution qui n'intégrerait pas un financement spécifique récurrent a largement fait défaut, ne permettant pas d'apprécier la soutenabilité d'une telle évolution dans quatre établissements sur cinq.

Si l'objectif final du ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche reste la dévolution de la totalité du patrimoine immobilier en une seule fois au 1^{er} janvier 2017, seul un, voire deux, des cinq établissements visités présente(nt) aujourd'hui à la fois la capacité et la motivation nécessaires. Il s'agit d'une part de l'université de Bordeaux et d'autre part, sous réserve de la confirmation des travaux d'analyse encore en cours, de l'université d'Aix-Marseille L'université de Strasbourg, elle aussi Idex confirmée, pourrait prétendre à cette évolution, dès lors qu'elle en exprimerait clairement la volonté et qu'elle ferait la preuve de la soutenabilité économique de son projet, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui puisque l'université n'a pas répondu à l'invitation des inspections de travailler sur ce sujet.

Il ressort de cette analyse qu'il est vraisemblablement nécessaire d'adapter les modalités d'accès à la dévolution à la diversité de la situation des établissements et de leur patrimoine.

Tableau 5 : Principales caractéristiques des universités candidates à la dévolution du patrimoine

Données 2015	Moyenne nationale	Université d'Aix-Marseille	Université de Bordeaux	Université de Clermont 2	Université de Tours	Université de Strasbourg
Nombre d'étudiants	1 593 300	74 239	54 226	16 226	25 056	48 011
Surface totale (en m ² SHON)	18 638 902	814 073	584 996	213 213	225 118	568 454
Dont surface propriété de l'État	83 %	85 %	85 %	80 %	91 %	96 %
Surface par étudiant (en m ² SHON)	11,7	11,0	10,8	13,1	9,0	11,8
Taux d'occupation	72 %	69 %	65 %	62 %	65 %	78 %
État du bâti	A + B = 62 % C = 25 % D + E = 13 %	A + B = 56 % C = 37 % D + E = 7 %	A + B = 33 % C = 41 % D + E = 26 %	A + B = 62 % C = 36 % D + E = 2 %	A + B = 67 % C = 26 % D + E = 7 %	A + B = 57 % C = 29 % D + E = 14 %
Réglementation « sécurité » ⁵⁰	13 %	20 %	1 %	39 %	0 %	50 %
Charges de fonctionnement (M€)	-	631	508	163	195	465
Charges par étudiant (€)	-	8 500	9 368	10 039	7 783	9 685
Résultat de l'exercice 2015	-	4,0	4,6	2,1	4,2	8,0
Capacité d'autofinancement (M€)	-	18,7	9,9	5,1	7,4	14,6
Fonds de roulement (M€)	-	70	33	9	24	46
Dynamique	-	Plan Campus Initiative d'excellence CPER 2015-2020 43 jours	Plan Campus (19 M€/an) Initiative d'excellence CPER 2015-2020 27 jours	Fusion en 2017 avec Clermont 1 qui bénéficie déjà de la dévolution CPER 2015-2020 15 jours	Projet d'emprunt de 10 M€ auprès de la CDC CPER 2015-2020 47 jours	Plan Campus (15 M€/an) Initiative d'excellence CPER 2015-2020 40 jours

Source : « Enquête patrimoine » de la DGESIP ; mission.

⁵⁰ % de surfaces avec avis défavorable de la commission de sécurité.

Tableau 6 : Synthèse de l'évaluation de la capacité à s'engager dans la dévolution du patrimoine immobilier au 1^{er} janvier 2017

Établissement	Université d'Aix-Marseille	Université de Bordeaux	Université de Clermont Auvergne ⁵¹	Université de Tours	Université de Strasbourg
Compétences techniques immobilières	+++	+++	+++	++	+++
Compétences financières	++	+++	+++	++	+++
Efficacité de la gouvernance immobilière	++	+++	+++	0	+++
Qualité du SI immobilier	++	++	++	+	+++
Capacité à exercer la maîtrise d'ouvrage	+++	+++	+++	++	+++
Potentiel de valorisation et de cession du patrimoine	++	0	0	+	++
	+++	+	0	+	+
Solidité financière de l'établissement et capacité contributive en faveur de l'immobilier	++	++	+	++	++
Capacité de projection pluriannuelle	En cours	+++	Non démontrée	Non démontrée	Non démontrée
Fiabilité des plans pluriannuels d'investissement	++	++	++	Incertitude sur le montant du CPER et les emprunts CDC	+
Soutien potentiel des collectivités territoriales	++	++	+	+	0
Capacité à assumer une dévolution totale du patrimoine immobilier	+++	+++	0	0	+
	+++	+++	+	++	++
Capacité à assumer une dévolution partielle du patrimoine immobilier	+++	+++	0	0	++
	+++	+++	++	++	+++
Avis de la mission	Favorable	Favorable	Incertain sur le plan financier	Doute sur le pilotage	Intérêt faible de l'établissement

Source : Mission.

⁵¹ Appréciation des capacités présumées, à partir des acquis de Clermont 1 et des perspectives ouvertes avec la fusion des deux universités.

3.2.2.2. La dévolution totale du patrimoine est la formule adaptée pour les établissements les mieux préparés et les plus solides financièrement

En l'absence de financements spécifiques, la dévolution totale du patrimoine ne pourra concerner, nonobstant les prérequis techniques et administratifs et du seul point de vue économique, que les universités qui disposent d'une solidité financière avérée et d'un potentiel de cession et de valorisation suffisant. Ces conditions risquent de restreindre significativement la liste des établissements qui pourront dans l'immédiat s'engager dans un processus, dont la mission considère qu'il doit être néanmoins engagé et poursuivi dans la durée.

C'est la raison pour laquelle la mission préconise de réserver la possibilité d'une dévolution totale aux universités qui sont en mesure de l'assumer et de proposer aux autres établissements un scénario plus progressif qui leur permettra, s'ils le souhaitent et s'ils en ont la capacité, de s'engager dans la dévolution de façon étalée dans le temps.

3.2.2.3. Une dévolution par étapes successives peut permettre à d'autres établissements de s'approprier la fonction

En effet, la mise en œuvre d'une procédure de dévolution plus progressive limitée soit aux seuls bâtiments classés en bon état (niveaux A et B) soit à un ensemble cohérent de biens défini par l'université et pour lequel elle a un projet de restructuration⁵², réalisée par tranches successives au fur et à mesure de leur remise en état ou à la suite d'une demande de l'université, permettrait à davantage d'établissements de s'engager dans la voie de la dévolution et présente de nombreux avantages :

- ◆ ouvrir la dévolution à un nombre plus important d'établissements ;
- ◆ engager un mécanisme irréversible, allant dans le sens du modèle international de l'enseignement supérieur, qui favorise la responsabilisation des établissements, la professionnalisation des équipes et constitue un vecteur important de l'autonomie ;
- ◆ permettre une montée en charge progressive des coûts et adaptations nécessaires au sein des établissements ;
- ◆ favoriser le maintien en bon état dans le futur des bâtiments dont la propriété serait transférée ;
- ◆ permettre une augmentation progressive au sein des établissements des moyens consacrés au GER.

Certes, cette procédure aurait l'inconvénient de se dérouler sur plusieurs années et de laisser à la charge de l'État, pour un temps limité mais dont il est difficile de préciser le terme, les seuls biens en état moyen ou en mauvais état – dont il est par ailleurs déjà propriétaire. Cependant, il peut être vraisemblablement considéré que les universités qui s'engageront dans la dévolution auront à cœur de la mener à son terme dans des délais raisonnables. L'expérience du transfert de la gestion de leur masse salariale depuis leur passage aux responsabilités et compétences élargies plaide en ce sens.

Par ailleurs, ce scénario peut permettre de garantir que les biens qui ont été remis en état ces dernières années, au prix d'un effort budgétaire important de la part de l'État notamment, le resteront dans le futur à la charge des établissements, sans qu'il soit nécessaire pour leur tutelle de remettre en place des financements exceptionnels pour des travaux de réhabilitation lourde.

⁵² Ce peut être notamment le cas, sur un territoire donné, pour les universités régionales dont les implantations demeurent distantes et éclatées.

Rapport

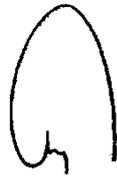
Proposition n° 10 : proposer aux établissements candidats deux scénarios alternatifs de dévolution fondés l'un sur une dévolution totale réalisée en une fois et l'autre sur une dévolution progressive par tranches successives.

À Paris, le 14 septembre 2016

Florian COLAS
Inspecteur des finances



Pascal AIMÉ
Inspecteur général de
l'administration de
l'éducation nationale et de la
recherche



Françoise BOUTET-WAISS
Inspectrice générale de
l'administration de
l'éducation nationale et de la
recherche



Pierre-Marie CARRAUD
Inspecteur des finances



Jean DÉROCHE
Inspecteur général de
l'administration de
l'éducation nationale et de la
recherche



**Maryelle GIRARDEY-
MAILLARD**
Inspectrice générale de
l'administration de
l'éducation nationale et de la
recherche



sous la supervision de
Éric GARANDEAU
Inspecteur général des finances

LISTE DES PIÈCES JOINTES

- PIÈCE JOINTE N° 1 :** Cahier des charges de la dévolution du patrimoine
- PIÈCE JOINTE N° 2 :** Projection pluriannuelle du modèle économique de la dévolution du patrimoine d'une université
- PIÈCE JOINTE N° 3 :** Notes d'analyse de la direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère des finances

Rapport

PIECE JOINTE N°1

Cahier des charges de la dévolution du patrimoine

Rapport

	Les conditions de réussite de la dévolution	Les points de contrôle et d'évaluation	Degré de priorité	
Portage politique et gouvernance	Des élus universitaires pleinement conscients de l'importance de la gestion du patrimoine et des projets immobiliers dans la stratégie globale de l'établissement	Création d'une vice-présidence « patrimoine immobilier » ou dispositif équivalent	A	
		Formation des administrateurs aux questions immobilières	B	
		Création d'un comité d'orientation stratégique immobilier	A	
Organisation de la fonction immobilière	Des services en charge du patrimoine disposant des compétences techniques poussées, y compris en matière de commande publique, de maîtrise d'ouvrage et de fonctions supports dédiées	Maîtrise des compétences dans les domaines suivants : - pilotage de la fonction immobilière ; - maîtrise d'ouvrage des opérations de réhabilitation et d'extension ; - programmation et gestion du GER et de l'entretien courant ; - gestion et optimisation des dépenses énergétiques ; - gestion du système d'information et des dispositifs de reporting ; - gestion des réseaux et des voiries ; - préparation des plans de cession et de valorisation du patrimoine ; - programmation à court et moyen termes des opérations immobilières ; - gestion administrative et financière du budget annexe immobilier, - préparation et exécution des marchés, facturations diverses ; - gestion des ressources humaines dédiées	A	
		Une centralisation de la fonction immobilière au sein de la direction du patrimoine	Centralisation de la fonction immobilière et organisation des relations avec les sites	A
		Une bonne circulation de l'information entre les différents acteurs responsables du patrimoine	Des processus de gestion formalisés, connus et appliqués Un examen régulier de la situation par le contrôleur de gestion et la mission d'audit interne	B
Connaissance du patrimoine et de son état	Des systèmes d'information dédiés à la gestion du patrimoine, recensant les caractéristiques de chaque bien et disposant d'une interface avec les logiciels d'occupation des salles et amphithéâtres	Existence d'un SI patrimoine immobilier incluant une description à jour des bâtiments, de leur état, de leurs besoins de maintenance	A	
		SI interfacé avec le logiciel de gestion budgétaire et financière et le logiciel de gestion des salles, le logiciel de gestion des fluides	B	
	Des actualisations régulières de l'état et de la valeur du patrimoine bâti et non bâti, y compris des réseaux et voiries.	La capacité à mettre à jour régulièrement l'évaluation de l'état du bâti et du non bâti et de leur valeur	B	
		La maîtrise de l'état des réseaux et voiries	B	

Rapport

Outils de gestion et de pilotage	L'existence de procédures comptables claires et formalisées en matière de comptabilisation en charges ou en immobilisations et la mise en œuvre d'une véritable politique d'amortissement conforme à la réglementation, permettant de générer une capacité d'autofinancement suffisante pour l'avenir	Un usage conforme à la réglementation de la distinction des travaux d'entretien et de GER entre charges et immobilisation	A
		Une politique d'amortissement par composants	A
		Une pratique limitée des neutralisations d'amortissements aux seuls cas prévus par les instructions comptables	A
	Des outils de programmation et de suivi lisibles et liés entre eux (PPI et PPGE), faisant apparaître clairement fonctionnement et investissement, les sommes déjà engagées, les projets susceptibles d'être différés et les aléas	L'existence de plan de programmation pluri annuels d'investissement à court et moyen termes	A
		L'existence d'un plan de programmation du gros entretien interfacé avec les PPI pour son versant immobilisations	A
		Degré de précision des outils de programmation qui doivent permettre de distinguer clairement fonctionnement et investissement, opérations et crédits engagés et à venir, les retard de réalisation, les montants prévus au titre des aléas, etc.	B
	La mise en place d'un BAIM, au moins pour une période transitoire	Existence d'un budget annexe immobilier, qui intègre : - en ressources les éventuelles subventions de fonctionnement versées par l'Etat et les collectivités territoriales, la contribution du budget principal que chaque établissement doit s'engager à verser au BAIM, les produits de cession des biens immobiliers et la quote-part des subventions d'investissement virée au résultat de l'exercice ; - en charges les dépenses immobilières liées au GER correspondant à la maintenance à la charge du propriétaire et du locataire, les frais d'infrastructure (fluides, chauffage), les provisions dans le cadre du PPGE, les charges financières le cas échéant, et enfin les charges d'amortissement. Les frais de masse salariale figureront, au moins pour mémoire dans le BAIM.	A
		Fixation d'une dotation plancher du budget général vers le BAIM	A
		Fixation d'un objectif de progression de la dotation du GER au m ²	A
	La mise en place d'une comptabilité de gestion sur les postes de charges immobilières (bonne pratique)	L'existence ou la date prévisionnelle de mise en place d'une comptabilité analytique portant sur la gestion du patrimoine immobilier	C

Rapport

Santé financière et soutenabilité du modèle économique	Un modèle économique soutenable et des capacités financières suffisantes intégrant une programmation pluriannuelle du BAIM permettant notamment d'assurer un niveau « plancher » de GER	Solidité de l'évolution de la situation financière de l'université et de chacun de ses services à comptabilité distincte sur la base des soldes intermédiaires de gestion	A
		La capacité de projection pluriannuelle des résultats et besoins de financement du BAIM à moyen termes et leur impact sur la situation financière globale de l'établissement.	A

PIECE JOINTE N°2

Projection pluriannuelle du modèle économique de la dévolution du patrimoine d'une université

Intitulé	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Section d'investissement - opérations inscrites au schéma directeur/PPI																	
DEPENSES																	
mise en sécurité																	
accessibilité																	
Réhabilitations/Restructuration																	
<i>Projet A</i>																	
<i>Projet B</i>																	
<i>Projet C</i>																	
Constructions/Neuf																	
<i>Projet A</i>																	
<i>Projet B</i>																	
<i>Projet C</i>																	
Remboursement d'emprunts																	
RECETTES																	
Plan Campus																	
CPER																	
Subventions																	
<i>Subventions Etat (hors campus/CPER)</i>																	
<i>Subventions Collectivités</i>																	
<i>Subventions Autres</i>																	
Dons et legs																	
Emprunts liés à l'immobilier																	
Fonds propres affectés à l'immobilier																	
<i>Provisions (risques et charges, dépréciations, etc.)</i>																	
Besoin de financement (hors cessions)																	

Rapport

Intitulé	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Section de fonctionnement																	
DEPENSES dédiées au patrimoine immobilier																	
Personnel existant																	
Personnel supplémentaire																	
Maintenance et gros entretien																	
<i>Entretien et réparations courants</i>																	
<i>Gros entretien</i>																	
<i>Electricité</i>																	
<i>Gaz</i>																	
<i>Chauffage</i>																	
<i>Eau</i>																	
<i>Autres fournitures non stock</i>																	
<i>Charges locatives</i>																	
<i>Locations immobilières</i>																	
<i>Maintenance sur contrats</i>																	
<i>dont contrats entretiens réglementaires</i>																	
<i>dont autres contrats</i>																	
<i>Gardiennage</i>																	
<i>Contrat de nettoyage</i>																	
<i>Réseaux et voiries</i>																	
Charges financières (intérêts d'emprunts)																	
Charges d'assurance liées à l'immobilier																	
Valeur comptable des actifs cédés																	
Dotations aux provisions pour risques et charges																	
<i>dont Dotations aux provisions gros entretien</i>																	
<i>Dotations aux provisions pour litiges</i>																	
Dotations aux dépréciations																	
Dotations aux amortissements																	
<i>Amortissements des nouvelles immobilisations</i>																	

Rapport

Intitulé	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Section de fonctionnement																	
RECETTES dédiées au patrimoine immobilier																	
Subventions de fonctionnement																	
<i>Subventions Etat part de la DGF dédiée au patrimoine</i>																	
<i>Subventions Collectivités</i>																	
<i>Subventions Autres</i>																	
Produits de valorisation des biens immobiliers																	
<i>Locations diverses</i>																	
<i>dont AOT</i>																	
<i>Etudes</i>																	
<i>Prestations de service</i>																	
<i>Redevances pour concessions, etc.</i>																	
<i>Autres produits (réseaux, voiries, etc.)</i>																	
Produits de cessions (bâti, non bâti)																	
Transfert de charges - services communs																	
Quote part des subventions d'investissement virée au résultat																	
Reprises sur dépréciations et provisions																	
Impact net sur le résultat de l'exercice																	
Impact sur la CAF "immobilier"																	

PIECE JOINTE N°3

**Notes d'analyse de la direction des affaires juridiques (DAJ)
du ministère des finances**



MINISTÈRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE ET DU NUMÉRIQUE

DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES

PARIS, LE

SOUS-DIRECTION DU DROIT PUBLIC
ET DU DROIT EUROPEEN ET INTERNATIONAL

Bureau Droit public général et constitutionnel

Affaire suivie par Anne-Sophie DECAP / Nour MENARD

☎ : 01 44 97 25 53

nour.menard@finances.gouv.fr

Bureau Conseil aux acheteurs
Camille CHEVALIER

Bureau Droit financier
Mickael BOUNAKHLA

N° 2016-04653-COJU

NOTE POUR L'INSPECTION GENERALE DES FINANCES

A L'ATTENTION DE M. FLORIAN COLAS, INSPECTEUR DES FINANCES.

Objet : Dévolution de patrimoine immobilier de l'Etat aux universités - Limites apportées à la valorisation immobilière par le principe de spécialité.

Réf. : Le courriel de M. Pierre-Marie CARRAUD, inspecteur des finances, en date du 07/06/16, à échéance du 15/06/16.

P.J. : Compte-rendu de l'entretien du 21/04/2016 annoté.
DAJ, notes CAB n°s 0754, 1340, 2077 et 0065.

1/ Si une université peut créer une filiale afin de lui confier la gestion de son patrimoine, cette dernière ne pourrait pas se la voir confiée par le biais d'une convention de gestion. En revanche, le portage des opérations immobilières des universités pourrait être assuré par une filiale en situation de quasi-régie, sur le modèle de l'Université de Bordeaux (questions n°s 1 et 2)

2/ Le sort du contrat d'assurance d'un bien aliéné est déterminé par les dispositions du code des assurances, l'Etat étant seul exempt des assurances obligatoires (question n° 4).

3/ La dévolution de patrimoine de l'Etat aux universités est par ailleurs sans incidence sur la possibilité de mettre en cause la responsabilité civile ou pénale des présidents d'universités (question n° 3).

Dans le cadre d'une mission conjointe de l'Inspection Générale des Finances (IGF) et de l'Inspection Générale de l'Administration de l'Éducation nationale et de la Recherche (IGAENR) relative aux conditions de mise en œuvre d'une nouvelle vague de dévolution de biens relevant du patrimoine immobilier de l'Etat aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche¹, vous souhaitez connaître les conditions dans lesquelles les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel², au nombre desquels figurent 71 universités³, pourraient confier la gestion de leurs biens immobiliers à des filiales en leur en cédant, le cas échéant, la pleine propriété (questions n°s 1 et 2).

¹ IGF, lettre de mission du 21 mars 2016.

² Code de l'éducation, art. L. 711-1 : « Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel sont des établissements nationaux d'enseignement supérieur et de recherche jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie pédagogique et scientifique, administrative et financière. ».

³ <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid49705/etablissements-d-enseignement-superieur-et-de-recherche.html>.
Code de l'éducation, art. L. 712-1 et s.

Vous souhaitez par ailleurs mieux connaître l'impact de la dévolution de biens de l'Etat à ces établissements au regard du régime de responsabilité « civile » et pénale des présidents d'Universités (question n° 3) et du régime d'assurance des biens dont les Universités sont propriétaires (question n° 4).

1. Rien ne paraît faire obstacle à ce que des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, au nombre desquels figurent les universités, créent des filiales ayant notamment pour objet la gestion de leur patrimoine immobilier (question n° 1).

1.1 Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ont la capacité juridique de créer des filiales.

L'article L. 711-1 du code de l'éducation prévoit que les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), au nombre desquels figurent les universités, « *peuvent prendre des participations, participer à des groupements et créer des filiales dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat* ». La notion de filiale suppose que l'établissement détienne plus de la moitié des actions ou des parts sociales de la personne morale créée⁴.

Les articles R. 711-10 et suivants du même code précisent les conditions dans lesquelles les EPSCP peuvent prendre des participations ou créer des filiales. Ainsi, aucune création de filiale ne peut avoir lieu :

- si le budget de l'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel est soumis à approbation, en application des articles R. 719-69 et R. 719-71 pour les établissements bénéficiant des responsabilités et compétences élargies, ou en application des articles R. 719-135 et R. 719-137 pour les établissements ne bénéficiant pas des responsabilités et compétences élargies ;
- si le compte de résultat se trouve dans une situation de déficit mentionnée à l'article R. 719-109 pour les établissements bénéficiant des responsabilités et compétences élargies, ou à l'article R. 719-155 pour les établissements ne bénéficiant pas des responsabilités et compétences élargies⁵.

La délibération du conseil d'administration autorisant la création de la filiale doit être soumise à l'approbation du recteur d'académie, chancelier des universités, et du directeur régional des finances publiques ou, pour les établissements qui lui sont directement rattachés, du ministre chargé de l'enseignement supérieur et du contrôleur budgétaire et comptable ministériel⁶. Une convention est ensuite conclue entre l'établissement et la filiale, puis approuvée par le conseil d'administration de l'établissement⁷. L'article R. 711-15 du code de l'éducation prévoit les conditions de représentation de ce dernier au sein des filiales créées.

1.2 Le principe de spécialité qui régit le fonctionnement des établissements publics ne s'oppose pas à ce que la filiale ainsi créée ait pour objet la valorisation du patrimoine d'un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel.

1.2.1 Le principe de spécialité interdit que la personne morale, dont la création a été justifiée par la mission qui lui a été confiée, dispose d'une compétence générale qui aille au-delà de cette mission⁸.

Ce principe implique qu'en cas de contentieux, le juge administratif sanctionne l'exercice par un établissement d'activités excédant le cadre des missions qui lui ont été confiées⁹.

Toutefois, dans un avis du 7 juillet 1994 relatif à EdF-GdF, la Section des travaux publics du Conseil d'Etat a précisé que « *le principe de spécialité [...] signifie que la personne morale [...] n'a pas de compétence générale* » au delà de la mission qui lui a été confiée. Il ne lui appartient pas « *d'entreprendre des activités extérieures à cette mission ou de s'immiscer dans de telles activités.* » Toutefois, selon le même avis, le principe de spécialité « *ne s'oppose pas par lui-même à ce qu'un établissement public, surtout s'il a un caractère industriel et commercial, se livre à d'autres activités économiques à la double condition :*

⁴ Code de l'éducation, art. R. 711-10 : « *Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel peuvent, en application de l'article L. 711-1, créer des filiales et prendre des participations dans des sociétés ou groupements de droit privé./ Lorsqu'un établissement détient plus de la moitié des actions ou des parts sociales de la personne morale mentionnée à l'alinéa précédent, celle-ci est dénommée filiale de cet établissement* ».

⁵ Code de l'éducation, art. R. 711-16 : « *Aucune prise de participation ou création de filiale ne peut avoir lieu si le budget de l'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel est soumis à approbation, en application des articles R. 719-69 et R. 719-71 pour les établissements bénéficiant des responsabilités et compétences élargies, ou en application des articles R. 719-135 et R. 719-137 pour les établissements ne bénéficiant pas des responsabilités et compétences élargies, ou si le compte de résultat se trouve dans une situation de déficit mentionnée à l'article R. 719-109 pour les établissements bénéficiant des responsabilités et compétences élargies, ou à l'article R. 719-155 pour les établissements ne bénéficiant pas des responsabilités et compétences élargies* ».

⁶ Code de l'éducation, art. R.711-11 et 12.

⁷ Code de l'éducation, art. R. 711-13.

⁸ CE avis n° 356.089 du 7 juillet 1994, Diversification des activités d'EDF/GDF.

⁹ Guide de légistique, point 5.2.3. Créer, modifier ou supprimer un établissement public.

- *d'une part que ces activités annexes soient techniquement et commercialement le complément normal de sa mission statutaire principale [...] ou du moins connexe à ces activités ;*
- *d'autre part que ces activités soient à la fois d'intérêt général et directement utiles à l'établissement public.* »¹⁰.

Ainsi, le complément doit être normal sans avoir à être indispensable et l'utilité pour l'établissement peut résulter d'un impératif d'adaptation à l'évolution technique, aux impératifs de bonne gestion des intérêts confiés à l'établissement, au savoir-faire des personnels, à la vigueur de sa recherche ou encore à la valorisation de ses compétences.

Ces conditions ont été appliquées à la situation d'une université pour admettre qu'elle pouvait conclure une convention d'occupation domaniale afin que soit exploitée une librairie dans son enceinte dans la mesure où cette activité constituait le complément du service public confié à l'université¹¹.

De même, le fait pour la RATP d'exploiter commercialement le réseau de radiolocalisation des véhicules qu'elle utilise habituellement à ses fins propres n'est pas contraire au principe de spécialité dès lors que cela constitue le prolongement normal de son activité et présente une utilité pour l'amélioration de ses conditions d'exercice¹².

En outre, dans un avis du 16 décembre 2003 relatif à l'EPIC Voies navigables de France¹³, le Conseil d'Etat a estimé que les activités de réhabilitation de sites urbains dégradés en bordure de la voie navigable étaient incontestablement d'intérêt général. Néanmoins, la mise en valeur des immeubles en cause, « *n'avait de rapport ni avec l'exploitation, l'entretien, l'amélioration ou l'extension des voies navigables ni avec la gestion du domaine public confié à l'établissement pour l'exercice de ces missions* », dès lors que les immeubles n'étaient plus nécessaires à l'exercice des missions confiées à Voies navigables de France et qu'ils avaient vocation à être vendus. De ce fait, la mise en valeur de ces immeubles ne pouvait, dans ce cas précis, être regardée comme le complément normal de ses missions.

1.2.2. En l'espèce, le principe de spécialité ne semble pas faire obstacle à la création d'une filiale chargée de la valorisation des biens des Universités, dès lors que cette dernière y trouverait une utilité pour l'exercice de ses missions

Aux termes de l'article L. 711-1 du code de l'éducation, « *les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel sont des établissements nationaux d'enseignement supérieur et de recherche* ». Ils exercent « *les missions qui leur sont conférées par la loi* » et, à ce titre, ils relèvent du service public de l'enseignement supérieur dont les missions sont :

- la formation initiale et continue ;
- la recherche scientifique et technologique, la diffusion et la valorisation de ses résultats au service de la société ;
- l'orientation, la promotion sociale et l'insertion professionnelle ;
- la diffusion de la culture humaniste, scientifique, technique et culturelle ;
- la participation à la construction de l'Espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
- la coopération internationale¹⁴.

La valorisation de leur patrimoine immobilier n'entre donc pas, en tant que telle, dans le champ des missions principales de l'université. Ces dernières ne sauraient d'ailleurs être déléguées¹⁵. Néanmoins, au regard des critères dégagés par la jurisprudence et les avis du Conseil d'Etat, une telle activité peut être regardée comme répondant à un but d'intérêt général et directement utile à l'université.

En outre, une interprétation *a contrario* de l'avis du Conseil d'Etat relatif à *Voies navigables de France*¹⁶ pourrait conduire à considérer que la mise en valeur du patrimoine immobilier d'un établissement public constitue le complément normal de la mission principale qui lui est assignée, tant que les immeubles appartenant au domaine de l'établissement sont nécessaires à l'exercice des missions qui lui sont imparties.

¹⁰ CE avis n° 356.089 du 7 juillet 1994, Diversification des activités d'EDF/GDF.

¹¹ CE 10 mai 1996, SARL « La Roustane », n°142064 et 142066, Lebon, p.168.

¹² CE, 29 décembre 1999, Société consortium français de localisation, n° 185970, Lebon T. p. 816.

¹³ Conseil d'Etat, Section des travaux publics, avis n° 369.299 du 16 déc. 2003.

¹⁴ Code de l'éducation, art. L. 123-3.

¹⁵ CAA Paris 8 mars 2016, Université Panthéon Assas - Paris II.

¹⁶ Conseil d'Etat, Section des travaux publics, avis n° 369.299 du 16 déc. 2003.

Le précédent de la décision du Conseil d'Etat dite *Port Autonome de Marseille* en date 8 juin 2011 et mentionnée dans le note de la DGSIP est, à cet égard, très éclairant, et confirme pleinement un tel raisonnement¹⁷ : gérer le domaine immobilier qui lui est affecté participe des missions d'un établissement.

Dans ces conditions, le principe de spécialité ne semble pas s'opposer à ce qu'une université crée une filiale dont l'objet serait la valorisation et la gestion du patrimoine de l'université.

1.2.3 Seuls les biens relevant du domaine privé de l'établissement pourraient être cédés à sa filiale.

En application des dispositions de l'article L. 3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques¹⁸, les biens relevant du domaine public d'une personne publique sont inaliénables. Les seules dérogations prévues à ce principe par le législateur concernent la possibilité de céder les biens du domaine public à une autre personne publique. Il en va ainsi de l'article L. 719-14 du code de l'éducation.

Par conséquent, les biens appartenant au domaine public de l'établissement¹⁹, c'est-à-dire les biens affectés à l'usage direct du public ou les biens affectés au service public de l'enseignement ne peuvent être cédés à une personne privée, fût-elle une filiale de l'université.

Les biens relevant du domaine privé n'étant pas soumis à ce principe d'inaliénabilité, ils pourraient, seuls, faire l'objet d'une cession à la filiale.

2. La filiale de l'établissement public ne pourrait pas se voir confier la gestion des biens immobiliers de ce dernier par le biais d'une convention de gestion. En revanche, le portage des opérations immobilières des établissements pourrait être assuré par une filiale en situation de quasi-régie, sur le modèle du montage contractuel envisagé pour l'Université de Bordeaux (question n° 2).

2.1 Outre le fait qu'aucune disposition ne le permet, la relation entre l'établissement public et la filiale ne se résumerait pas à la seule externalisation de la gestion d'un patrimoine immobilier.

* D'une part, aucune disposition ne paraît permettre aux établissements publics de recourir à des conventions de gestion au sens de l'article L. 2123-2 du code général de la propriété des personnes publiques.

Cet article prévoit que « *La gestion d'immeubles dépendant du domaine public de l'Etat peut être confiée, en vue d'assurer la conservation, la protection ou la mise en valeur du patrimoine national, à des collectivités territoriales ou à des établissements publics, à des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, ainsi qu'à des associations ou fondations reconnues d'utilité publique que leurs statuts habilent à accomplir ces missions* ».

Si la gestion d'immeubles du domaine public de l'Etat peut ainsi, par le biais d'une telle convention, être confiée à certaines personnes privées, aucune disposition ne permet à un établissement public de recourir à un tel outil, qu'il s'agisse d'ailleurs de son domaine public comme de son domaine privé²⁰.

* D'autre part et au surplus, la notion de transfert de gestion suppose que le bénéficiaire d'une convention de gestion poursuive un objectif autre que la seule valorisation économique du bien.

En effet, l'article L. 2123-2 entend la notion de valorisation patrimoniale comme la promotion d'un intérêt historique ou culturel auprès du public afin d'en améliorer sa connaissance²¹. Sont donc exclues du champ de cette disposition et de ce mécanisme toutes les activités industrielles et commerciales²². L'article R. 2123-1 liste d'ailleurs les seuls biens susceptibles de faire l'objet d'une telle convention de gestion.

L'externalisation de la gestion de biens immobiliers par des outils domaniaux ne s'entend donc que lorsqu'est en cause la valorisation patrimoniale du bien, qui correspond à l'objet et aux missions exercées par le bénéficiaire.

¹⁷ CE 8 juin 2011, Port autonome de Marseille.

¹⁸ Code général de la propriété des personnes publiques, art. L. 3111-1 : « *Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui relèvent du domaine public, sont inaliénables et imprescriptibles* ».

¹⁹ Code général de la propriété des personnes publiques, art. L. 2111-1 : « *Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public* ».

²⁰ Code général de la propriété des personnes publiques, art. L. 2222-10 : « *La gestion d'immeubles dépendant du domaine privé de l'Etat peut être confiée, en vue d'assurer la conservation, la protection ou la mise en valeur du patrimoine national, à des collectivités territoriales ou à des établissements publics, à des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, ainsi qu'à des associations ou fondations reconnues d'utilité publique que leurs statuts habilent à accomplir ces missions* ».

²¹ Code général de la propriété des personnes publiques, Dalloz, commentaires sous l'article L. 2123-2.

²² *Id.*

2.2 En revanche, le portage des opérations immobilières des universités pourrait être assuré par une filiale en situation de quasi-régie, sur le modèle de l'Université de Bordeaux.

Dans le cadre de la réalisation de l'opération Campus, l'Université de Bordeaux a eu recours à un montage reposant sur la délivrance d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public (AOT) constitutive de droits réels, à une société en situation de quasi-régie vis-à-vis de l'Université de Bordeaux, la « Société de réalisation immobilière et d'aménagement de l'Université de Bordeaux » (SRIA).

Ce montage juridique comporte en trois phases :

- l'université délivre un titre d'occupation du domaine public, à savoir une AOT constitutive de droits réels sur le fondement de l'article L. 762-2 du code de l'éducation ;
- la SRIA fait procéder aux opérations de construction/réhabilitation prévues dans le cadre de l'AOT ;
- lorsque ces opérations sont achevées, la SRIA met les locaux à la disposition de l'université, en contrepartie du paiement de loyers.

L'article L. 762-2 du code de l'éducation permet, en effet, aux établissements publics d'enseignement supérieur de conclure des contrats conférant à un tiers des droits réels sur des biens de l'Etat qui leur sont affectés ou sont mis à leur disposition.

A la différence de l'opération dite « Campus de l'Université de Bordeaux », il s'agirait ici de confier à la filiale la valorisation de biens détenus en pleine propriété par l'Université, et non des biens détenus par l'Etat. Toutefois, cette circonstance est sans incidence sur la possibilité de reproduire ce montage, dès lors que les établissements publics peuvent, sur leur domaine public, consentir des autorisations d'occupation temporaire constitutive de droits réels²³. Qu'il s'agisse de leurs biens propres, de ceux dont il est affectataire ou de ceux qui lui sont remis en gestion, l'établissement est « gestionnaire » du domaine et peut, à ce titre, délivrer des titres d'occupation²⁴.

2.3 La démonstration d'une relation de quasi-régie entre l'université et la filiale créée permettrait d'écarter l'application des règles de la commande publique.

* En principe, un contrat signé entre un pouvoir adjudicateur et un opérateur économique, en vue de la satisfaction de ses besoins en matière de services et de travaux est soumis aux règles de l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et au décret n°2016-360 du 24 mars 2016 relatif aux marchés publics.

Par exception, les contrats de quasi-régie sont en revanche exclus du champ de la commande publique.

Cette exclusion permet donc au pouvoir adjudicateur d'être exonéré de toute obligation de publicité et de mise en concurrence lorsqu'il conclut des marchés avec l'entité contrôlée, qui n'est, en réalité que son simple prolongement.

Le I de l'article 17 de l'ordonnance n° 2015-899 subordonne la reconnaissance d'une relation de quasi-régie à la réunion des trois conditions suivantes :

- Le pouvoir adjudicateur exerce sur la personne morale concernée, un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services ;
- La personne morale réalise plus de 80% de son activité dans le cadre des tâches qui lui sont confiées par le pouvoir adjudicateur qui la contrôle ;
- La personne contrôlée ne comporte pas de participation directe de capitaux privés, à l'exception des formes de participation de capitaux privés sans capacité de contrôle ou de blocage requises par la loi qui ne permettent pas d'exercer une influence décisive sur la personne morale contrôlée.

S'agissant de la condition liée au contrôle analogue, l'article 17 de l'ordonnance n°2015-899 précité dispose que « *pouvoir adjudicateur est réputé exercer sur une personne morale un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services, s'il exerce une influence décisive à la fois sur les objectifs stratégiques et sur les décisions importantes de la personne morale contrôlée* ». Pour vérifier si un pouvoir adjudicateur exerce un tel contrôle sur l'entité contrôlée, le juge, tant européen que national, se fonde sur un faisceau d'indices, tels que la détention du capital de l'entité, la composition de ses organes de direction et de gestion, l'étendue des pouvoirs reconnus à son conseil d'administration. Le pouvoir adjudicateur doit être en mesure d'exercer sur l'entité un contrôle structurel et fonctionnel, celui-ci devant être effectif²⁵. L'existence d'un contrôle analogue doit s'inscrire dans un lien de dépendance institutionnel très fort. L'entité ne doit disposer d'aucune

²³ Code général de la propriété des personnes publiques, art. L. 2122-6 et L. 2122-14.

²⁴ CE 1^{er} févr. 2012, n° 338665, 8^e et 3^e s.-s., société RTE ; CE 15 avr. 2011, n° 308014, 8^e et 3^e s.-s., société nationale des chemins de fer français ; CE 8 juill. 1996, n° 121520, 6^e et 2^e s.-s., Merie, p. 272 ; CE 6 nov. 1998, n° 171317, 3^e et 5^e s.-s., assoc. amicale des bouquinistes des quais de Paris.

²⁵ CJUE, 29 novembre 2012, Econord, aff. C-182/11, point 27.

autonomie dans son fonctionnement et dans son activité et ne doit pas pouvoir déterminer, par exemple, les prestations qu'elle doit exécuter, leur contenu et leur tarif²⁶.

Ainsi, selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, le fait que le capital de l'entité en cause soit entièrement détenu par un pouvoir adjudicateur constitue un indice que ces derniers exercent sur l'entité un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services²⁷. Cette circonstance n'est néanmoins pas suffisante pour caractériser la condition liée au contrôle analogue. Elle doit être corroborée par d'autres éléments nécessitant une analyse au cas par cas des statuts de l'entité.

Lorsque plusieurs pouvoirs adjudicateurs s'associent dans le cadre d'une structure pour la mise en œuvre d'une mission commune d'intérêt général, la condition de contrôle analogue est remplie, en application du III de l'article 17 lorsque trois éléments sont réunis. Ainsi, les pouvoirs adjudicateurs doivent disposer de représentants au sein des organes décisionnels de la personne morale contrôlée, ils doivent être en mesure d'exercer conjointement une influence décisive sur les objectifs stratégiques et les décisions importantes de la personne morale contrôlée qui, enfin, ne doit pas poursuivre d'intérêts contraires à ceux des pouvoirs adjudicateurs qui la contrôlent.

Le respect de la deuxième condition posée à l'article 17 I de l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 implique que le cocontractant du pouvoir adjudicateur soit un opérateur « dédié » aux besoins de ce dernier. Il doit réaliser l'essentiel de son activité avec ou pour le compte de la personne qui le contrôle.

La condition est considérée comme satisfaite dès lors que l'entité concernée exerce plus de 80% de son activité dans le cadre de l'exécution des tâches qui lui sont confiées par le pouvoir adjudicateur qui la contrôle. Dans l'hypothèse où plusieurs autorités publiques détiennent l'organisme contrôlé, l'activité à prendre en compte est celle qu'il réalise pour l'ensemble de ces pouvoirs adjudicateurs. Par voie de conséquence, l'entité peut exercer jusqu'à 20% de ses activités sur le marché libre.

* En l'espèce, pour qu'une relation de quasi-régie soit constituée, l'Université devra donc exercer sur l'organisme fusionné un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services. Cette condition sera remplie si l'Université, conjointement avec les autres pouvoirs adjudicateurs qui contrôlent la structure, exerce une influence déterminante sur toutes les décisions essentielles et les objectifs stratégiques de la filiale dont la création est projetée, en désignant, à titre d'illustration, plus de la majorité des membres de l'organe d'administration ou de direction de l'association. Ce contrôle devra nécessairement impliquer que la structure ne dispose d'aucune autonomie dans son fonctionnement et dans son activité et qu'elle ne puisse notamment pas déterminer les prestations qu'elle doit exécuter, leur contenu et leur tarif.

Par ailleurs, l'Université devra être en mesure de démontrer que l'activité de l'entité lui est principalement consacrée. A ce titre, s'il est consenti à la filiale la possibilité de diversifier son activité, celle-ci ne devra pas être supérieure à 20% de son activité globale.

Enfin, pour qu'une relation de quasi-régie puisse être retenue, l'organisme ne devra pas comprendre de participation directe de capitaux privés, à l'exception de formes de participation sans capacité de contrôle ou de blocage requises par la loi. En outre, ces participations ne doivent pas être de nature à priver les pouvoirs adjudicateurs de contrôle d'avoir une influence décisive sur l'entité contrôlée.

Sous réserve des conditions ci-dessus énumérées, il serait possible de reconnaître que la future société et l'Université soient en situation de quasi-régie.

* Dans le cas où vous souhaiteriez vous inspirer des statuts de la SRIA, la structure créée serait placée en situation de quasi-régie à l'égard non seulement de l'Université de Bordeaux, mais aussi à l'égard de la Région Aquitaine et de la Caisse des Dépôts et de l'Université Bordeaux Montaigne.

Il ressort en effet des statuts que ces pouvoirs adjudicateurs se partagent le capital social de la société et nomment ainsi l'intégralité des membres de l'Assemblée générale, l'Université de Bordeaux dans la plus grande proportion dès lors qu'elle détient 51% du capital.

Ils disposent par ailleurs de représentants au sein du Comité stratégique qui est l'organe de direction de la société. Ce comité est en effet composé de 8 membres dont trois sont nommés par l'Université de Bordeaux, 2 par la Région Aquitaine, 2 par la Caisse des Dépôts et Consignations et 1 par l'Université Bordeaux Montaigne. Il appartient à ces membres de nommer le président de la société.

Enfin, il n'apparaît pas, au regard notamment de ses missions, que la société poursuive des intérêts contraires à ceux des pouvoirs adjudicateurs.

²⁶ CJUE, 19 avril 2007, Asociación Profesional de Empresas Forestales (ASEMFO), aff. C-295/05, point 60.

²⁷ CJUE, 11 mai 2006, Cabotermo Spa, Aff. C340/04, point 37.

En ce qui concerne la condition relative à la destination des activités, il résulte de l'article 2 de ses statuts que « de manière générale, la Société réalise l'essentiel de ses activités pour le compte de ses Associés, lesquels ont tous nécessairement la qualité de pouvoir adjudicateur ». La liste des missions qui lui sont confiées, laquelle n'est pas précédée par l'adverbe notamment, semble en effet révéler que les activités de la société sont exercées pour le compte des pouvoirs adjudicateurs qui la contrôlent. Néanmoins, en l'absence de données chiffrées, il n'est pas possible de certifier que l'activité dédiée aux pouvoirs adjudicateurs corresponde à plus de 80% des missions qu'elle exerce.

Enfin, il n'apparaît pas que la société détienne des capitaux privés. Les statuts précisent en effet que les apports en numéraire proviennent de la Caisse des Dépôts et Consignations, la Région Aquitaine et de l'Université de Bordeaux.

Il convient néanmoins d'observer que les statuts offrent la possibilité, à la suite d'une période d'inaliénabilité de 10 ans courant à compter du 29 juin 2011, de procéder à la cession des actions au profit d'entités ayant la qualité de pouvoir adjudicateur. Si le processus de cession est soumis à une procédure stricte comprenant un droit de préemption au profit des associés et à un contrôle étroit du Comité de direction, les conditions de la quasi-régie pourraient néanmoins ne plus être respectées à l'endroit de ces acteurs suite à ces mouvements de capitaux.

La rédaction des statuts ne permet donc pas de garantir de façon définitive, que la société se trouvera en relation de quasi-régie avec les pouvoirs adjudicateurs qui l'ont créée.

3. Le sort du contrat d'assurance d'un bien aliéné est déterminé par les dispositions du code des assurances, l'Etat étant seul exempt des assurances obligatoires (question n° 4).

3.1 En cas d'aliénation d'une chose assurée, l'assurance continue de plein droit au profit de l'acquéreur sauf si le contrat est résilié par ce dernier ou par l'assureur. Toutefois, la personne qui aliène le bien n'est libérée de l'obligation de paiement des primes à échoir qu'après avoir informé l'assureur du transfert de propriété.

L'article L. 121-10 du code des assurances dispose : « En cas de décès de l'assuré ou d'aliénation de la chose assurée, l'assurance continue de plein droit au profit de l'héritier ou de l'acquéreur, à charge par celui-ci d'exécuter toutes les obligations dont l'assuré était tenu vis-à-vis de l'assureur en vertu du contrat. Il est loisible, toutefois, soit à l'assureur, soit à l'héritier ou à l'acquéreur de résilier le contrat. L'assureur peut résilier le contrat dans un délai de trois mois à partir du jour où l'attributaire définitif des objets assurés a demandé le transfert de la police à son nom. En cas d'aliénation de la chose assurée, celui qui aliène reste tenu vis-à-vis de l'assureur au paiement des primes échues, mais il est libéré, même comme garant des primes à échoir, à partir du moment où il a informé l'assureur de l'aliénation par lettre recommandée. / Lorsqu'il y a plusieurs héritiers ou plusieurs acquéreurs, si l'assurance continue, ils sont tenus solidairement du paiement des primes. Il ne peut être prévu le paiement d'une indemnité à l'assureur dans les cas de résiliation susmentionnés. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables au cas d'aliénation d'un véhicule terrestre à moteur. »

Il résulte des dispositions de l'article L. 121-10 que :

- l'assurance qui couvre le bien est valable de plein droit au profit de son acquéreur sous réserve que le transfert de propriété ait bien eu lieu²⁸, commet ainsi une violation de l'article L. 121-10 du code des assurances, la cour d'appel qui condamne l'assureur à garantir le vendeur du bien en lieu et place de l'acquéreur²⁹. De même, l'acquéreur d'un bien ne peut prétendre être indemnisé en cas de sinistre que pour autant qu'il était déjà propriétaire au jour de la déclaration de sinistre³⁰ ;
- celui qui aliène le bien doit informer l'assureur de l'aliénation sous peine de demeurer seul débiteur des primes d'assurance à l'égard de l'assureur³¹ ;
- celui qui aliène le bien ne peut résilier le contrat car cette possibilité n'est offerte qu'à l'assureur et à l'acquéreur du bien dès lors que le transfert de propriété a eu lieu³² ;
- si l'assureur n'a pas exercé sa faculté de résiliation du contrat, il ne peut pas contester son obligation de garantir les conséquences d'un sinistre au profit de l'acquéreur³³ ;
- en cas d'aggravation ou de diminution du risque en cours de contrat, l'assureur a la faculté soit de dénoncer le contrat, soit de proposer un nouveau montant de prime de même que l'assuré a droit à une diminution du montant de la prime ou de résilier le contrat³⁴.

²⁸ Cour d'appel de Paris, chambre 7, section A, 2 février 1999, n° 96/20589.

²⁹ Cour de cassation, 3^{ème} chambre civile, 20 octobre 2004, n° 03-13.599.

³⁰ Cour de cassation, 3^{ème} chambre civile, 26 janvier 2010, n° 08-70.032.

³¹ Cour de cassation, 3^{ème} chambre civile, 10 mars 2009, n° 08-14.591.

³² Cour de cassation, 1^{ère} chambre civile, 21 mai 1986, n° 84-15.374.

³³ Cour d'appel de Douai, chambre 3, 19 décembre 2002, n° 01/00596.

3.2 Seul l'Etat peut se soustraire aux assurances obligatoires.

La pratique selon laquelle l'Etat est son propre assureur signifie en substance que ce dernier n'a ni l'obligation ni l'interdiction de s'assurer. En effet, il peut être plus intéressant pour les finances publiques de faire le choix de conserver un risque (notamment si le niveau de sinistralité est faible) plutôt que de le céder à un assureur et de supporter le coût budgétaire représenté par le paiement des primes afférentes.

Cette pratique a été validée par le législateur qui a exempté l'Etat des assurances obligatoires prévues par le code des assurances. Cela se traduit notamment par l'utilisation de l'expression « *Toute personne physique ou morale autre que l'Etat* » qui figure aux articles L. 211-1, L. 125-1 et L. 220-1 du code des assurances³⁵. Par ailleurs, l'article L. 243-1 même code qui concerne l'assurance de travaux de construction dispose que « *Les obligations d'assurance ne s'appliquent pas à l'Etat lorsqu'il construit pour son compte.* »

4. La dévolution du patrimoine de l'Etat aux Universités est par ailleurs sans incidence sur la possibilité de mettre en cause la responsabilité civile ou pénale de leurs présidents, ou encore celle des établissements eux-mêmes.

Aux termes de l'article L. 712-2 du code de l'éducation, le président de l'université, qui assure la direction de l'établissement, est à ce titre « *responsable du maintien de l'ordre* » et « *de la sécurité dans l'enceinte de son établissement* »³⁶. Il détient ainsi des pouvoirs de police spéciale³⁷ et est chargé de l'hygiène et de la sécurité des bâtiments³⁸.

La dévolution de patrimoine aux universités serait sans incidence à cet égard. En effet, le champ de la responsabilité confiée par le législateur aux présidents d'universités est indépendant de la propriété des biens mais a seulement trait aux responsabilités qui sont les siennes. Les prérogatives du président ont vocation à être exercées dans l'enceinte de l'établissement, qu'il s'agisse d'un bien détenu en pleine propriété ou d'un bien immobilier mis à sa disposition.

4.1 La responsabilité civile d'un Président d'Université peut être recherchée à raison des fautes commises mais ne pèse, *in fine*, sur l'individu qu'en cas de faute « *personnelle* ».

En effet, la jurisprudence administrative prévoit que la responsabilité personnelle de l'agent ne peut être engagée que lorsque la faute commise se détache des conditions normales d'exercice du service. Il s'agit donc de distinguer la faute personnelle imputable à l'agent, de la faute de service ou non-dépourvue de tout lien avec le service imputable à l'administration.

Par les arrêts *Laruelle et Delville*, le Conseil d'État a admis la possibilité pour l'administration d'exercer une action récursoire contre son agent lorsqu'elle a été condamnée au versement de dommages et intérêts à raison d'une faute commise par lui et, de façon réciproque, la possibilité pour un agent d'être remboursé par l'administration d'une partie des sommes au paiement desquelles il a été condamné, en cas de partage de responsabilité³⁹. De même, dans le cas où un agent public a été poursuivi par un tiers pour faute de service et où aucune faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions ne lui est imputable, la collectivité publique a même l'obligation, à défaut d'avoir élevé le conflit d'attribution entre les deux ordres de juridiction, de le couvrir de l'intégralité des condamnations civiles prononcées contre lui⁴⁰.

Dès lors, la responsabilité d'un président d'établissement public répond aux conditions classiques de mise en cause d'un agent public, lequel ne doit supporter *in fine* que les condamnations prononcées à raison de fautes personnelles.

Comme tout agent public, le président d'une université dispose également d'une protection fonctionnelle. Ainsi, lorsqu'il est mis en cause par un tiers à raison de ses fonctions, il incombe à la collectivité publique dont il dépend de la couvrir des condamnations civiles prononcées contre lui, dans la mesure où une faute personnelle détachable du service ne lui est pas imputable, de lui accorder sa protection dans les cas où il fait l'objet de poursuites pénales, sauf s'il a commis une faute personnelle et à moins qu'un objectif d'intérêt général ne s'y oppose⁴¹.

³⁴ Code des assurances, art. L. 113-4.

³⁵ Articles qui concernent respectivement l'assurance des véhicules terrestres à moteur et de leurs remorques et semi-remorques, l'assurance des risques de catastrophes naturelles et l'assurance des engins de remontée mécanique.

³⁶ Code de l'éducation, art. L. 712-1, 6° et 7°.

³⁷ CE 26 oct 2005, n° 275512, M. Bruno Gollnisch, Lebon 443 (accès aux locaux)

³⁸ Code de la construction et de l'habitation, art. R. 123-40 et s.

³⁹ CE 28 juillet 1951, *Laruelle et Delville*

⁴⁰ CE 26 avril 1963, section, *Centre hospitalier de Besançon*, p. 243

⁴¹ CE 8 juin 2011, n° 312700, M. Farré.

Néanmoins, ces mécanismes de responsabilité ne sont pas exclusifs de la possibilité, pour le président d'une université, de souscrire une assurance au titre de la responsabilité civile et même de la défense pénale⁴². Les universités souscrivent d'ailleurs des assurances de responsabilité civile y compris pour le compte du président de l'université qui est souscrite en tant qu'université employeur et ne peut couvrir la responsabilité personnelle du chef de l'établissement.

4.2 La mise en cause de la responsabilité de l'Université du fait de dommages causés par des travaux publics s'exercerait par ailleurs dans le cadre du droit commun de la responsabilité des personnes publiques.

A l'égard des usagers des ouvrages publics, la responsabilité administrative est engagée en cas de « *défait d'entretien normal* » ou de vice de conception, à charge pour le maître d'ouvrage d'apporter s'il le peut la preuve du contraire⁴³. En revanche, la charge de la preuve est inversée lorsque les tiers (non usagers) recherchent, pour obtenir la réparation des dommages qu'ils ont subis, la responsabilité soit du maître de l'ouvrage qui a la garde de l'ouvrage public soit de la collectivité publique qui assure l'entretien de cet ouvrage⁴⁴.

La demande tendant à la mise en jeu de la responsabilité administrative doit en principe être dirigée contre la personne morale de droit public pour le compte de laquelle agissait l'agent auteur du dommage ou fonctionnait l'ouvrage public incriminé⁴⁵. Lorsqu'une personne publique confie à une personne privée la construction et l'exploitation d'un ouvrage public, par exemple dans le cadre d'un contrat de concession, la personne privée est responsable vis-à-vis des administrés, mais la personne publique reste responsable à titre subsidiaire, en cas de défaillance de la personne privée⁴⁶.

En l'espèce, que l'université soit propriétaire du bien ou qu'elle se soit vu confier, par l'Etat, la maîtrise d'ouvrage de constructions universitaires dans le cadre de l'article L. 762-2 du code de l'éducation, elle exerce les droits et obligations des propriétaires. En ce sens, sa responsabilité en matière de dommages de travaux publics est engagée dans des conditions identiques.

La question de la dévolution du patrimoine immobilier est donc sans incidence sur les possibilités de mise en cause de la responsabilité d'un chef d'établissement ou de ce dernier.

Le directeur des affaires juridiques

⁴² Cf. par ex. la CPU a souscrit en 1998 une assurance groupe de responsabilité civile bénéficiant à l'ensemble de ses membres auprès de la MAIF. Elle couvre les conséquences pécuniaires de la responsabilité civile des assurés pour les dommages corporels à concurrence de 30 millions d'euros, les dommages immatériels ainsi que certains dommages immatériels consécutifs. La couverture comporte notamment l'action récursoire qui est fondamentale en l'espèce. Il y a également une garantie défense pénale.

⁴³ Par exemple, CE 13 oct. 1972, n°s 82202 et 82203, Caisse régionale de réassurances mutuelles agricoles de l'Est et Sté mutuelle d'assurance « L'Auxiliaire », Lebon 635.

⁴⁴ CE 3 mai 2006, n° 261956, min. de l'écologie et du développement durable.

⁴⁵ Répertoire Dalloz de la responsabilité de la personne publique, Travaux publics : dommages – Jean-Pierre DUBOIS, septembre 2015, pp. 168 et s.

⁴⁶ CE 9 juin 1967, n° 64834 Sté des eaux de Marseille, Lebon 241.



MINISTÈRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE ET DU NUMÉRIQUE

DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES

PARIS, LE

SOUS-DIRECTION DU DROIT PUBLIC
ET DU DROIT EUROPEEN ET INTERNATIONAL

Bureau Droit public général et constitutionnel

Affaire suivie par Nour MENARD

☎ : 01 44 97 25 53

nour.menard@finances.gouv.fr

N° 2016-05244-COJU

NOTE POUR L'INSPECTION GENERALE DES FINANCES

A L'ATTENTION DE M. FLORIAN COLAS, INSPECTEUR DES FINANCES.

Objet : Dévolution de patrimoine immobilier de l'Etat aux universités - Limites apportées à la valorisation immobilière par le principe de spécialité - complément.

Réf. : Votre courriel 17/06/2016, reçu le même jour, à échéance du 21/06/2016.
DAJ, note n° 2016-04653-COJU du 15 juin 2016.

Dans le cadre de la mission relative aux conditions de mise en œuvre d'une nouvelle vague de dévolution de biens relevant du patrimoine immobilier de l'Etat aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche qui vous a été confiée¹ et à la suite de la note qui vous a été adressée le 15 juin dernier², vous sollicitez certaines précisions quant à l'application qui doit être faite du principe de spécialité applicable aux établissements publics et aux contours de celui-ci, notamment dans la perspective d'une valorisation du patrimoine des Universités - qui sont des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP)³ - soit directement, soit par le biais d'une filiale.

1. Comme vous l'indiquez, le principe de spécialité ne s'oppose pas à ce qu'un établissement public exerce des activités économiques n'entrant pas de le champ de sa mission statutaire principale, à la triple condition (i) qu'elles soient le complément de cette mission où qu'elle en constitue une activité connexe, (ii) qu'elles soient directement utiles à l'établissement, et (iii) qu'elles poursuivent un objectif d'intérêt général⁴.

1.1 Ainsi que l'a rappelé le Conseil d'Etat dans un rapport récent⁵, du principe de spécialité, consacré comme principe général du droit⁶, il découle qu'un établissement public a un champ d'action limité à celui circonscrit par le périmètre de ses missions.

* Il s'agit d'un « principe d'organisation administrative », le corollaire de leurs compétences d'attribution, par opposition à la compétence générale des collectivités de plein exercice. Les établissements publics sont, en effet, des personnes morales de droit public et correspondent, à l'origine, à la « décentralisation par services » ou « décentralisation fonctionnelle ».

La personnalité juridique leur a été conférée pour (leur) permettre de remplir la mission qui (leur) est assignée et seulement pour remplir cette mission. C'est ce que reconnaît d'ailleurs le Conseil d'Etat dans un

¹ IGF, lettre de mission du 21 mars 2016.

² DAJ, note n° 2016-04653-COJU du 15 juin 2016.

³ Code de l'éducation, art. L. 711-1.

⁴ Conseil d'Etat, Section des travaux publics, avis n° 369.299 du 16 déc. 2003.

⁵ Conseil d'Etat, Les établissements publics, études du Conseil d'Etat, 15 oct. 2009.

⁶ CE 4 mars 1938, section, Consorts le Clerc, R. p. 229.

avis du 13 avril 1881 selon lequel « *les fabriques, comme les autres établissements publics, n'ont été investies de la personnalité civile qu'en vue de la mission spéciale qui leur a été confiée* ».

* Ainsi, l'ENA n'est, par exemple, pas recevable à contester les mesures prises à l'égard de ses anciens élèves au cours de leur carrière⁷ ou encore, les établissements ne peuvent pas passer des marchés dans des domaines qui ne relèvent pas de leur champ de compétence⁸.

De même, dans un arrêt du 9 août 2000 relatif à l'Etablissement public d'aménagement de la Défense (EPAD), la Cour administrative d'appel de Paris a jugé que « *le principe de spécialité qui s'applique à un établissement public tel que l'EPAD signifie que la personne morale dont la création a été justifiée par la mission qui lui a été confiée n'a pas de compétence générale au-delà de cette mission ; qu'il n'appartient pas à l'établissement d'entreprendre des activités extérieures à cette mission ou de s'immiscer dans de telles activités.* » et que si l'EPAD était chargé de « *procéder à toutes opérations de nature à faciliter la réalisation du projet d'aménagement de la région dite « de la Défense » et notamment, de procéder à l'acquisition [...] des immeubles bâtis ou non bâtis [...]* », sa mission statutaire n'avait aucun rapport avec la concession d'un réseaux de télécommunications⁹.

A l'inverse, le ministre de l'éducation nationale a affirmé que le Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) pouvait réaliser des prestations d'études techniques et juridiques pour le compte de collectivités publiques, notamment dans le domaine des transports ferroviaires, en réponse à des appels d'offres. En effet, « *le CNAM est un établissement public de l'Etat à caractère scientifique, culturel et professionnel placé sous la tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur. [...] Il a principalement pour mission d'assurer la promotion supérieure du travail et la formation professionnelle, il met en œuvre des recherches et des enseignements pluridisciplinaires adaptés aux besoins essentiels des entreprises. Dans ce cadre, le CNAM peut assurer par voie de convention des prestations de services à titre onéreux.* »¹⁰.

L'appréciation à porter quant à l'application du principe de spécialité dépend donc avant tout de la formulation adoptée dans les statuts des établissements publics : un objet social conçu de manière large permet d'accroître leur champ d'activité tout en restant à l'intérieur des limites que leur imposait le principe qui régit leur action.

1.2 Toutefois, la jurisprudence a admis une conception plus souple de ce principe, notamment pour ce qui concerne les établissements publics exerçant des activités économiques¹¹, en retenant que le principe de spécialité interdit à un établissement d'exercer des activités étrangères à sa mission¹², sauf si ces activités en sont le complément normal et directement utiles pour l'amélioration des conditions d'exercice de celle-ci¹³.

En application de cette règle, le Conseil d'Etat a précisé, s'agissant de la RATP, que la « valorisation des compétences » de l'établissement, les « échanges techniques » ou la « formation du personnel » peuvent caractériser les objectifs retenus pour justifier une extension d'activités hors du domaine défini par le statut de l'établissement¹⁴. Cette extension peut également se faire dans l'unique but d'équilibrer les comptes déficitaires d'une activité publique : ainsi en est-il lorsque le service public développe une activité industrielle et commerciale, à titre complémentaire et accessoire du service public principal, et dans l'intérêt du bon fonctionnement de celui-ci¹⁵.

En revanche, a été censuré le fait, pour un centre hospitalier d'assurer une prestation de traitement de linge pour un établissement privé d'hospitalisation¹⁶ dans la mesure où cela ne se rattachait pas à ses missions.

Ainsi, ce ne sont pas tant les conditions d'exploitation d'une activité ou l'objectif poursuivi - commercial ou autre - qui importent mais plutôt la possibilité d'opérer un rattachement de cette activité complémentaire à celle principale et l'utilité que l'établissement en retire pour l'exercice de celle-ci.

⁷ CE, 4 juin 1954, E.N.A., R. p. 337.

⁸ CE 28 septembre 1984, Conseil national de l'ordre des architectes de Bourgogne, R. p. 309.

⁹ CAA Paris 9 août 2000 « EPAD » - Droit Administratif, éditions du Juris-classeur, mai 2001, p.13.

¹⁰ Réponse à M. D. PAILLE ; Question écrite n° 22825, 1^{er} mars 1999, JOAN p.1234.

¹¹ CE 23 juin 1965, Société aérienne de recherches minières, R. p. 380 ; Conseil d'Etat (Assemblée générale.), avis n° 356.089 du 7 juillet 1994 relatif à EDF-GDF, Grands avis du Conseil d'Etat, 2^e éd. n° 31.

¹² CE 3 décembre 1993, n° 139.021, Association de sauvegarde du site Alma Champ de Mars.

¹³ CE 29 décembre 1999, Société consortium français de localisation, R. p. 816.

¹⁴ Conseil d'Etat (section des travaux publics), avis n° 352.281 du 15 juill. 1992 : « *L'analyse qui précède concernant la spécialité de l'établissement public ne saurait être interprétée comme lui interdisant d'exercer conformément à une jurisprudence constante et même en dehors de la région des transports parisiens, des activités qui sont le complément de sa mission et qui présentent un intérêt direct pour l'amélioration des conditions d'exercice de celle-ci. Il en va ainsi notamment des activités représentant un apport de savoir-faire, ou d'assistance technique, qui se fixent pour objectif la formation du personnel de la Régie, les échanges techniques et la valorisation de ses compétences.* ».

¹⁵ CE 18 décembre 1959, Delansorme : AJDA 1960, p. 213 : une commune peut compléter l'édification du parc municipal de stationnement par l'installation d'une station-service, accessoire fonctionnel et financier de l'ouvrage public.

¹⁶ TA Rennes 18 décembre 1996 CH de Morlaix

2. L'application du principe de spécialité est indifférente au fait que l'Université décide de gérer directement en régie une nouvelle activité, d'en confier l'exercice à une filiale ou de laisser un tiers l'exercer sur son domaine (2.1) que ce domaine soit d'ailleurs public ou privé (2.2).

2.1 Le principe de spécialité trouve à s'appliquer que l'Université décide de gérer directement en régie une nouvelle activité, d'en confier l'exercice à une filiale ou de laisser un tiers l'exercer sur son domaine.

2.1.1 Le principe de spécialité trouve à s'appliquer que l'établissement gère une activité en régie ou crée une filiale à cette fin (question n° 4).

* Cette question a été tranchée par le Conseil d'Etat dans son avis du 15 juillet 1992 relatif à la RATP¹⁷.

Alors que le Gouvernement posait la question de savoir « *s'il serait possible à la RATP, eu égard à la spécialité de l'établissement public, de prendre, directement ou indirectement à travers une société holding, des participations financières dans le capital de sociétés chargées de l'exploitation de réseaux de transports en commun situés en dehors de la région des transports parisiens* », le Conseil d'Etat a, tout d'abord, procédé à un examen de l'activité en cause au regard du principe de spécialité puis précisé que le fait que la RATP soit en droit de constituer des sociétés holding et de prendre des participations « *ne modifi[ait] en rien le cadre général des activités de la Régie tel qu'il a été défini ci-dessus* »¹⁸.

La prise de participation ou la constitution de filiales ne constituent que des « procédés » permettant l'exercice d'activités par la RATP, laquelle est soumise au principe de spécialité.

* La circonstance que la filiale serait en situation de quasi-régie à l'égard de l'établissement public est sans incidence sur l'application et les modalités d'application du principe de spécialité. Ainsi, une filiale en situation de quasi-régie avec une université ne saurait être créée (i) pour exercer des activités qui ne seraient pas le « complément » de la mission statutaire de l'établissement ou, (ii) à l'inverse, pour exercer des activités qui relèveraient « *par nature des missions statutaires principales* » de l'établissement¹⁹, c'est-à-dire de ses compétences d'attribution. Le caractère non délégable ne relève pas alors de leur nature, mais d'un texte, de niveau en principe législatif, qui en attribue la compétence à une personne déterminée²⁰.

La caractérisation d'une situation de quasi-régie aura pour seul effet de permettre de confier une activité à la filiale sans qu'il soit nécessaire de se soumettre aux obligations de publicité et mise en concurrence telles qu'elles résultent du droit de la commande publique.

2.1.2 Le principe de spécialité trouve également à s'appliquer que l'établissement prenne lui-même en charge une activité donnée ou qu'il autorise un tiers à occuper son domaine en vue de l'exercer (question n° 3).

* En effet, il résulte clairement de la jurisprudence que les autorisations d'occupation du domaine accordées par un établissement public doivent avoir un lien direct avec les missions ou l'activité de ce dernier.

Le Conseil d'Etat a, par exemple, fait application du principe de spécialité pour déterminer si le conseil d'administration d'une Université avait, à bon droit, pu approuver le principe de l'installation d'une librairie sur le domaine public universitaire d'un centre. Il a ainsi relevé : « *Considérant que, par la délibération litigieuse, le conseil d'administration de l'université de Provence a approuvé le principe de l'installation d'une librairie sur le domaine public universitaire du centre universitaire d'Aix-en-Provence ; que la création de ladite librairie était destinée à titre principal à améliorer la qualité des services proposés aux enseignants et aux étudiants, en mettant à leur disposition des ouvrages nécessaires à leurs activités d'enseignement et de recherche ; qu'en décidant la conclusion d'une convention d'occupation du domaine public universitaire avec une personne privée permettant à celle-ci d'exercer une activité commerciale destinée à satisfaire les besoins directs des usagers du service public de l'enseignement supérieur dont elle peut constituer un complément, le conseil d'administration de l'université n'a fait qu'user des pouvoirs dont il dispose en vue d'un objet conforme à la mission dévolue audit service public ; que, par suite, la délibération contestée n'a pas méconnu le principe de spécialité des établissements publics ;* »²¹.

¹⁷ Conseil d'Etat (section des travaux publics), avis n° 352.281 du 15 juill. 1992

¹⁸ *Id.*

¹⁹ CAA Paris du 8 mars 2016, n° 13PA04846, Université Panthéon-Assas Paris II, *précité*.

Sous réserve des dispositions prévues à l'art. L. 711-1 du code de l'éducation : *Dans le cadre des missions qui leur sont dévolues par le présent code et afin de faire connaître leurs réalisations, tant sur le plan national qu'international, ces établissements peuvent assurer, par voie de convention approuvée par le conseil d'administration dans les conditions fixées aux articles L. 712-3, L. 715-2, L. 716-1, L. 717-1 et L. 718-1, des prestations de services à titre onéreux, exploiter des brevets et licences et commercialiser les produits de leurs activités. Ils peuvent créer à cette fin des services d'activités industrielles et commerciales, dans les conditions prévues à l'article L. 123-5. Ils peuvent prendre des participations, participer à des groupements et créer des filiales dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.* »

²⁰ Conseil d'Etat (section de l'Intérieur), avis n° 340.609 du 7 octobre 1986 : « *le caractère administratif d'un service public n'interdit pas à la collectivité territoriale compétente d'en confier l'exécution à des personnes privées, sous réserve toutefois, que le service ne soit pas au nombre de ceux qui, par leur nature ou par la volonté du législateur, ne peuvent être assurés que par la collectivité territoriale* ».

²¹ CE 10 mai 1996, n° 142064 et 142066, 4^e et 1^e s.-s., société à responsabilité limitée La Roustane.

A cette occasion, Rémi SCHWARTZ soulignait que « *la réponse sur la spécialité décline le principe de compatibilité avec la vocation et la destination du domaine. / S'agissant en effet du domaine public d'une université, sa vocation et sa destination dépendent des missions de l'établissement et par conséquent de sa spécialité dont elles découlent. Or la spécialité de l'université et les missions qui en découlent, telles que définies par la loi du 24 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur, font qu'une autorisation d'occupation domaniale donnée à une société privée pour l'exploitation d'une librairie universitaire, est pleinement compatible avec la vocation et la destination du domaine* »²².

* La décision *Port Autonome de Marseille* du 8 juin 2011²³ n'a en rien modifié cette jurisprudence dans la mesure où, à cette occasion, le Conseil d'Etat s'est borné à préciser que, dans le cas d'espèce qui lui était soumis, le contrat liant le Port autonome de Marseille à la société Camell Laird France n'avait pas pour objet de confier à cette dernière une mission de réparation navale « *alors qu'une telle activité ne correspondait à aucune des missions de service public que la loi (...) a confiées* » à l'établissement, c'est-à-dire en méconnaissance du principe de spécialité mais seulement de conférer à la société « *le droit d'occuper une partie de ce domaine public* ». Le Conseil d'Etat s'est donc avant tout prononcé sur l'objet et la qualification à donner au contrat.

Les conclusions de Nathalie ESCAUT sont, à cet égard, très explicites : « *Si les requérantes soutiennent que le Port aurait excédé sa compétence et méconnu le principe de spécialité des établissements publics en confiant une mission de réparation navale à une société, ce moyen manque en fait. La délibération en litige n'a pas pour objet de confier une activité de réparation navale à une entreprise mais uniquement de l'autoriser à occuper le domaine public afin d'y exercer cette activité. Le port s'est donc borné à user des pouvoirs de gestion du domaine public qui lui sont reconnus par les articles L. 111-2 et R. 113-25 du code des ports maritimes.* »²⁴.

Ainsi, il paraît excessif d'affirmer, ainsi que le fait valoir la note de la DGSIP du MENSUR, que « *la question du principe de spécialité n'épuise pas le sujet des activités qui sont susceptibles d'être conduites sur le domaine, public ou privé, d'un établissement. En effet, il y a lieu de distinguer l'activité de l'établissement public, régie par le principe de spécialité, et les activités que des tiers sont susceptibles d'exercer sur le domaine de cet établissement* ». Le principe de spécialité trouve à s'appliquer, y compris lorsqu'est en cause la délivrance d'un titre d'occupation et l'intérêt essentiel de la décision *Port Autonome de Marseille* est de préciser que gérer le domaine immobilier qui lui est affecté participe des missions d'un établissement²⁵.

C'est d'ailleurs pour cela que, s'agissant des établissements publics locaux d'enseignement (EPL), les concessions d'occupation du domaine qui n'ont pas de lien direct avec les missions ou l'activité de l'établissement sont accordées par la collectivité de rattachement, après avis du conseil d'administration de l'EPL concerné si la concession est susceptible d'avoir des effets sur la vie de l'établissement²⁶.

2.2 Le principe de spécialité trouve à s'appliquer de la même manière que soit en cause le domaine public ou privé de l'établissement (question n° 2).

2.2.1 Le principe de spécialité trouve également à s'appliquer que l'établissement autorise un tiers à occuper son domaine public ou son domaine privé en vue d'y exercer une activité.

* Comme indiqué dans la note du 15 juin dernier²⁷, « *le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public* »²⁸, son domaine privé étant défini, par la négative, comme visant les biens des personnes publiques qui ne relèvent pas de leur domaine privé²⁹.

L'application du principe de spécialité joue de la même manière qu'il s'agisse de permettre l'occupation du domaine public comme du domaine privé. Cet élément avait d'ailleurs été relevé par la Conférence des présidents d'université dans un rapport daté du 6 mai 2010. Elle relevait que « *la DAJ [du ministère de l'enseignement supérieur] estime que l'implantation pourrait être envisagée plus aisément sur le domaine privé de l'établissement, pour lequel le principe de spécialité trouverait à s'appliquer moins strictement* » mais que cette analyse était contestable dans la mesure où « *le principe de spécialité est lié à la nature juridique des universités, celle d'établissement public, et non à la qualité de gestionnaire du domaine. En*

²² R. SCHWARTZ, concl. sur CE 10 mai 1996, n° 142064 et 142066, 4^e et 1^{er} s.-s., société à responsabilité limitée La Roustane.

²³ CE 8 juin 2011, n° 318010, 8^e et 3^e s.-s., Port autonome de Marseille.

²⁴ N. ESCAUT, concl. sur CE 8 juin 2011, n° 318010, 8^e et 3^e s.-s., Port autonome de Marseille.

²⁵ DAJ, note n° 2016-04653-COJU du 15 juin 2016.

²⁶ Ministère de l'éducation nationale, guide juridique du chef d'établissement, fiche 02 : « l'EPL, un établissement public administratif », p. 5.

²⁷ DAJ, note n° 2016-04653-COJU du 15 juin 2016.

²⁸ Code général de la propriété des personnes publiques, art. L. 2111-1.

²⁹ Code général de la propriété des personnes publiques, art. L. 2211-1.

revanche, il est vrai que lorsque l'utilisation concerne un bien du domaine, privé, celle-ci n'est pas soumise aux dispositions de l'article L. 2121-1 du CG3P précité, visant à protéger l'affectation du bien »³⁰.

Une telle analyse peut être partagée : le principe de spécialité tient à la possibilité pour l'établissement public de prendre en charge une activité ou de permettre son exercice. Le procédé importe peu, de même que la nature du domaine sur lequel l'activité a vocation à être exercée. Dans le même ordre d'idée, il convient de souligner que le fait que l'établissement soit propriétaire ou affectataire du bien est également sans incidence.

* Un bien qui relève du domaine privé d'un établissement public n'est pas soumis aux dispositions qui imposent, s'agissant du domaine public, une utilisation conforme³¹ ou compatible³² avec l'affectation, c'est-à-dire qui impliquent un rapport de conformité ou de compatibilité entre l'utilisation et la destination du bien : l'utilisation doit, à tout le moins, « *prolonger l'affectation et en être le complément* » et le juge vérifie que le droit d'utilisation accordé ne compromet pas l'usage conforme du bien³³ -.

Cette exigence revêt sa pleine portée en ce qui concerne le domaine des personnes publiques qui ne sont pas soumises à un principe de spécialité et vise à protéger l'affectation des biens relevant de leur domaine public contre une utilisation qui pourrait lui porter atteinte.

S'agissant des biens des établissements publics, leur utilisation est, en toute hypothèse, gouvernée par le principe de spécialité, qui est une exigence distincte ne tenant pas à des considérations de « bonne gestion » du domaine ou de protection du domaine public mais à la nature même d'un établissement public. Ce principe se surajoute donc à l'exigence d'une utilisation compatible ou conforme du domaine public et joue également lorsqu'est en cause le domaine privé, alors même que celui-ci n'est pas gouverné par ce principe d'utilisation compatible ou conforme prévu par le code général de la propriété des personnes publiques.

Ainsi, la circonstance qu'un bien du domaine privé d'un établissement ne serait pas soumis aux règles applicables au domaine public est sans incidence sur le jeu du principe de spécialité. Les règles présentées au point 1 valent quelle que soit la consistance du domaine sur lequel sera exploitée l'activité.

2.2.2 Le fait pour un bien de relever du domaine privé ou public d'un établissement a seulement et principalement pour effet de modifier le régime juridique et les modalités de gestion des biens.

Le fait pour un bien d'appartenir au domaine public conduit à l'application d'un régime juridique particulier, dérogatoire au droit commun, qui est guidé par des exigences de protection de ces biens et gouverné par des règles générales, notamment en matière d'occupation privative³⁴. A l'inverse, « *Ainsi que le prévoient les dispositions du second alinéa de l'article 537 du code civil, les personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 gèrent librement leur domaine privé selon les règles qui leur sont applicables* »³⁵.

3. S'agissant du seul cas des Universités, celles-ci peuvent, en dépit de ce principe de spécialité, assez largement valoriser leur domaine, dès lors que cette valorisation apparaît comme le complément de leurs principales missions telles que définies dans le code de l'éducation.

3.1 Une université peut largement valoriser son domaine tout en respectant le principe de spécialité tel que défini précédemment (question n° 1).

* Le juge administratif n'a été amené à se prononcer sur l'application du principe de spécialité aux universités qu'à deux reprises :

D'une part, il a jugé qu'en autorisant l'installation sur le domaine public universitaire d'une librairie destinée à titre principal à améliorer la qualité des services proposés par l'université, en mettant à la disposition des usagers et des agents les ouvrages nécessaires à leurs activités d'enseignement et de recherche, « le conseil d'administration de l'université n'a fait qu'user des pouvoirs dont il dispose en vue d'un objet conforme à la mission dévolue » au service public de l'enseignement supérieur et de la recherche, et ne méconnaissait donc pas le principe de spécialité des établissements publics³⁶.

D'autre part, il a admis l'établissement d'une permanence de masseurs-kinésithérapeutes dans un local d'une université, dès lors que « *le président de l'université avait entendu, par la décision contestée, assurer*

³⁰ Conférence des présidents d'université & Caisse des Dépôts et Consignations, « Le transfert du patrimoine universitaire », 6 mai 2010.

³¹ Code général de la propriété des personnes publiques, art. L. 2121-1.

³² Code général de la propriété des personnes publiques, art. L. 2122-1.

³³ Commentaire sur Code général de la propriété des personnes publiques, art. L. 2122-1, Dalloz, 5^e éd., 2015.

³⁴ Code général de la propriété des personnes publiques, art. L. 2121-1 et s.

³⁵ Code général de la propriété des personnes publiques, art. L. 2221-1.

³⁶ CE 10 mai 1996 SARL « La Roustane », n°s 142064 et 142066, Lebon, p. 168.

l'information et le suivi thérapeutique des étudiants et du personnel enseignant de l'unité d'enseignement et de recherche d'éducation physique et sportive »³⁷.

* Conformément aux exigences du principe de spécialité, une université paraît pouvoir largement développer les activités valorisant son domaine public.

Celles-ci peuvent viser, d'une part, la fourniture de services aux étudiants. Ainsi, les activités liées à la vie de campus que vous évoquez - logements pour les personnels et étudiants, restauration, pharmacie, vente d'articles de sport... - paraissent entrer dans le champ des activités pouvant être exercées par les universités.

La valorisation des biens également viser le développement d'activités présentant des liens avec les missions des universités, qu'elles soient :

- (i) d'ordre économique comme le fait de proposer à de jeunes diplômés des locaux au sein des locaux de l'université afin qu'ils développent une activité, sur le modèle du Plan « Paris Parc » actuellement envisagé par l'Université Pierre et Marie Curie. Cette occupation donnerait lieu au paiement d'une redevance et constituerait un complément de leur mission d'orientation, de promotion sociale d'insertion professionnelle³⁸ ;
- (ii) ou d'ordre culturel ou éducatif : accueil d'événements culturels (expositions, concerts, représentations...), dont l'organisation serait lucrative et constituerait le prolongement de la mission de diffusion de la culture humaniste, scientifique, technique et culturelle³⁹.

Paraissent en revanche exclues des activités visant une valorisation purement commerciale, à l'instar du précédent de l'avis du 16 décembre 2003 relatif à l'EPIC Voies navigables de France⁴⁰, par lequel le Conseil d'Etat a estimé que les activités de réhabilitation de sites urbains dégradés en bordure de la voie navigable étaient incontestablement d'intérêt général. Néanmoins, la mise en valeur des immeubles en cause, « *n'avait de rapport ni avec l'exploitation, l'entretien, l'amélioration ou l'extension des voies navigables ni avec la gestion du domaine public confié à l'établissement pour l'exercice de ces missions* », dès lors que les immeubles n'étaient plus nécessaires à l'exercice des missions confiées à Voies navigables de France et qu'ils avaient vocation à être vendus.

Il est également à noter à cet égard que les établissements publics sont également régis par le principe applicable à toutes les personnes publiques selon lequel, « *pour intervenir sur un marché, les personnes publiques doivent non seulement agir dans la limite de leurs compétences, donc dans le respect du principe de spécialité pour ce qui concerne les établissements publics, mais également justifier d'un intérêt public, lequel peut résulter notamment de la carence de l'initiative privée ; enfin et surtout qu'une fois admise dans son principe, une telle intervention « ne doit pas se réaliser suivant des modalités telles qu'en raison de la situation particulière dans laquelle se trouverait cette personne publique par rapport aux autres opérateurs agissant sur le même marché, elle fausserait le libre jeu de la concurrence sur celui-ci* »⁴¹.

3.2 Les risques contentieux paraissent limités et semblent seulement pouvoir naître à l'occasion de la contestation d'une délibération d'un établissement public matérialisant la décision de prendre en charge telle ou telle activité, de constituer une filiale ou encore d'autoriser une occupation de son domaine, le juge censurant de telles délibérations lorsque celles-ci méconnaissent le principe de spécialité⁴² (question n° 5).

En l'état, il paraît difficile de caractériser le risque qui dépendra avant tout de chaque cas d'espèce et de l'existence de requérants potentiels ayant un intérêt pour agir.

Le directeur des affaires juridiques

³⁷ CE 12 déc. 1994, n° 98455, 4^e et 1^e s.-s., Colin.

³⁸ Code de l'éducation, art. L. 711-1

³⁹ Id.

⁴⁰ Conseil d'Etat, Section des travaux publics, avis n° 369.299 du 16 déc. 2003.

⁴¹ CE 31 mai 2006, assemblée, Ordre des avocats au barreau de Paris ; sous réserve des mentions de l'article L. 711-1.

⁴² Par exemple, CAA Lyon 9 déc. 2014, n° 13LY01946.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE I : LETTRE DE MISSION**
- ANNEXE II : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**
- ANNEXE III : BILAN DE L'EXPERIMENTATION DE LA DEVOLUTION DU PATRIMOINE AUX TROIS UNIVERSITES BENEFICIAIRES**
- ANNEXE IV : ETUDE DE CAS - UNIVERSITE DE STRASBOURG**
- ANNEXE V : ETUDE DE CAS - UNIVERSITE DE BORDEAUX**
- ANNEXE VI : ETUDE DE CAS - UNIVERSITE DE CLERMONT AUVERGNE (UCA)**
- ANNEXE VII : ETUDE DE CAS - UNIVERSITE D'AIX-MARSEILLE**
- ANNEXE VIII : ETUDE DE CAS - UNIVERSITE DE TOURS**

ANNEXE I

Lettre de mission

*Le Ministre
de l'Éducation nationale de l'Enseignement
supérieur et de la Recherche*

*Le Ministre des Finances
et des Comptes publics*

*Le Secrétaire d'État chargé de l'Enseignement
supérieur et de la Recherche*

Le Secrétaire d'État au Budget

Paris, le **21 MARS 2016**

à

Monsieur le chef du service de l'Inspection Générale de
l'Administration de l'Éducation nationale et de la Recherche
(IGAENR)

Madame le chef de service de l'Inspection
Générale des Finances
(IGF)

Objet : Mission sur la dévolution du patrimoine immobilier aux universités.

Durant l'année 2011, trois universités, Clermont-Ferrand-1, Toulouse-1 et Poitiers, ont obtenu, à titre expérimental, la pleine propriété de leur patrimoine immobilier, conformément à l'article L.719-14 du code l'éducation.

Ces transferts de propriété ont été accompagnés d'un double financement : un financement ponctuel préalable pour permettre une remise aux normes, et une dotation annuelle récurrente pour couvrir les charges transférées (gros entretien et renouvellement du patrimoine, éventuellement son extension).

Nous vous demandons de bien vouloir procéder, **en premier lieu, à un bilan de cette première phase d'expérimentation** dans les trois universités concernées, qui détaillera l'atteinte des objectifs qui avaient alors été fixés, notamment en termes de gestion globale et de rationalisation du patrimoine immobilier.

Vous évalueriez **en second lieu les conditions d'une nouvelle vague de dévolution au bénéfice des établissements d'enseignement supérieur et de recherche volontaires**, dévolution qui, à la différence de la première, ne s'accompagnerait pas d'une dotation initiale exceptionnelle ou d'une dotation annuelle récurrente. Votre travail sera donc limité à l'analyse des quelques sites les plus à même de gérer rapidement et efficacement une politique immobilière autonome.

IGAENR

Date d'arrivée **22 MARS 2016**

Visa du Chef du service

.../...

Numéro **51**

L'analyse conduite devra tenir compte des principes et objectifs fixés par le Premier ministre dans sa récente communication sur la politique immobilière de l'Etat (20 janvier 2016). En effet, qu'il y ait ou non dévolution, le cadre fixé par le Premier ministre et les ambitions telles que la nécessaire rationalisation des périmètres immobiliers, la professionnalisation des équipes, la recherche de mutualisations, l'amélioration de la performance énergétique et de l'accessibilité, notamment, s'imposent à tous.

Votre analyse devra également identifier les modalités permettant une mise en œuvre compatible avec les grands équilibres des finances publiques. Vous examinerez dans ce cadre des modèles économiques, juridiques et opérationnels permettant de garantir une gestion dynamique du patrimoine. Ils pourront tenir compte, par exemple :

- des leviers immobiliers (foncier disponible) et financiers (fonds de roulement et autres financements mobilisables) des établissements ;
- des besoins en travaux de réhabilitation identifiés par le schéma pluriannuel de stratégie immobilier de l'établissement, ou par un schéma directeur immobilier ou un schéma directeur énergie et patrimoine ;
- des objectifs de gestion dynamique du patrimoine immobilier (rationalisation des sites et des surfaces, optimisation-mutualisation-valorisation, cessions) ;
- des objectifs de gestion globale du patrimoine bâtementaire (maintenance courante, gros entretien, renouvellement ou cession de bâti), et d'amélioration de l'efficacité énergétique ;
- des objectifs organisationnels (pilotage de la fonction immobilière, stratégie d'exploitation maintenance et GER, montée en compétence des acteurs) ;
- des produits résultant de la valorisation ;
- des appuis ou engagements des collectivités locales (régions, métropoles...) ou d'autres partenaires financeurs (FEDER...) ;
- des possibilités et contraintes actuelles, notamment juridiques (régime domaniale du patrimoine, statuts des COMUE,...) et financières (dotations budgétaires, contrats de plan Etat-région, accès à l'emprunt et aux placements, éligibilité au PIA3) ;
- de la prise en compte, dans les schémas immobiliers, des nouvelles perspectives de travail/enseignement à distance, et de la rationalisation/mutualisation possible des biens qui en résulte.

Cette liste, non limitative, pourra être complétée et adaptée au vu des points saillants identifiés par la mission.

Enfin, **en troisième lieu**, vous étudierez les problèmes d'articulation éventuelle entre les établissements qui bénéficieraient de la dévolution, et ceux, les plus nombreux, qui n'entreront pas dans cette expérimentation, ainsi que les conséquences pour l'Etat de ces différences de situation.

Vous pourrez vous appuyer, dans l'exercice de votre mission, sur les directions compétentes des ministères chargés de l'enseignement supérieur et du budget.

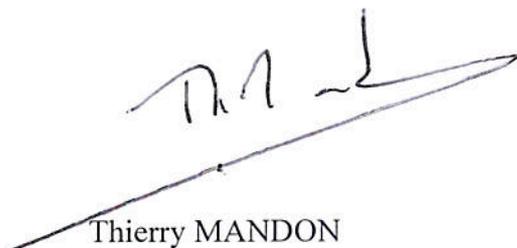
Nous vous demandons de bien vouloir nous remettre votre rapport avant le 15 juin 2016.

La Ministre de l'Education nationale de l'Enseignement
supérieur et de la Recherche



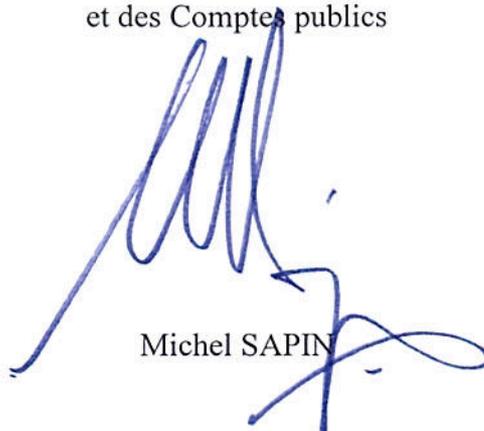
Najat VALLAUD-BELKACEM

Le Secrétaire d'Etat chargé de l'Enseignement
supérieur et de la Recherche



Thierry MANDON

Le Ministre des Finances
et des Comptes publics



Michel SAPIN

Le Secrétaire d'Etat au Budget



Christian ECKERT

ANNEXE II

Liste des personnes rencontrées

1. Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

- ◆ Cabinet :
 - M. Christophe Strassel, directeur de cabinet
 - M^{me} Isabelle Gravière-Troadec, conseillère politique de sites et programme d'investissements d'avenir
- ◆ Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle :
 - M. Eric Piozin, chef de service de la stratégie de contractualisation, du financement et de l'immobilier
 - M^{me} Louissette Le Manour, chef du département du pilotage immobilier
 - M. Simon Larger, chef du département de la stratégie patrimoniale
 - M. Jean-François Clerc, chargé du pilotage des opérations Campus
- ◆ Rectorat de Clermont Ferrand :
 - M. Jérôme Guichard, chef de la division de l'enseignement supérieur et de la recherche
 - M. Dominique Pouget, contrôleur budgétaire et financier - division de l'enseignement supérieur et de la recherche
- ◆ Rectorat d'Aix-Marseille
 - M. Marc Bruant, directeur de l'enseignement supérieur et de la recherche
 - M. Serge Souq, responsable de la chancellerie des universités
- ◆ Rectorat de Bordeaux
 - M. Christian Droz-Bartholet, ingénieur régional de l'équipement
- ◆ Rectorat de Poitiers
 - M. Mostefa Fliou, secrétaire général adjoint, directeur des moyens
 - M^{me} Nadine Pailler, chef de division de l'organisation scolaire et de l'enseignement supérieur
 - M^{me} Marie Gac, contrôlease budgétaire et légalité
 - M. Philippe Mauriac, ingénieur régional de l'équipement
- ◆ Rectorat de Strasbourg
 - M^{me} Valérie Trugillo, secrétaire générale adjointe
 - M^{me} Carole Jarillot, contrôlease budgétaire
 - M. Gilles Caron, directeur des constructions et du patrimoine
- ◆ Rectorat de Toulouse
 - M^{me} Hélène Bernard, rectrice
 - M^{me} Nathalie Clarenc, ingénieur régional de l'équipement
 - M^{me} Sabine Foulon, contrôleur budgétaire académique
- ◆ Rectorat d'Orléans-Tours
 - M^{me} Fabienne Chambrier, directrice de l'administration générale et de l'enseignement supérieur
 - M. Gilbert Makassy, chef de la division de l'enseignement supérieur
 - M. Jean-Jacques Bour, ingénieur régional de l'équipement

2. Ministère des finances et des comptes publics

- ◆ Cabinet du secrétaire d'État chargé du budget :
 - M. Julien Alix, conseiller budgétaire
 - M. Arnaud Lunel, conseiller politique immobilière et jeux, remplacé par M. Emmanuel Amigues en cours de mission
- ◆ Direction du budget :
 - M. Arnaud Jullian, sous-directeur (3^E sous-direction)
- ◆ France Domaine :
 - M^{me} Nathalie Morin, chef de service
 - M. Philippe Bourreau, chef du bureau « réglementation domaniale et expertise juridique »
 - M^{me} Sophie Gianneri, ajointe au chef du bureau « stratégie et expertise de la politique immobilière de l'État »
- ◆ Conseil de l'immobilier de l'État
 - M. Emmanuel Charron, secrétaire général

3. Aix-Marseille Université

- M. Yvon Berland, président
- M. Hervé Isar, vice-président patrimoine
- M^{me} Elisabeth Goig, directrice du développement du patrimoine immobilier
- M^{me} Brigitte Carpentier, directrice des affaires financières

4. Université d'Auvergne – Clermont 1

- M. Alain Eschalier, président
- M. Olivier Guinaldo, vice-président du conseil d'administration
- M^{me} Myriam Esquirol, directrice générale des services
- M. Philippe Skowron, directeur de l'immobilier et de la logistique
- M. Jérôme Normand, directeur des affaires financières

5. Université Blaise Pascal – Clermont 2

- M. Mathias Bernard, président
- M. Joël Drevet, vice-président patrimoine et développement durable
- M. Stefan Lambert, directeur général des services
- M^{me} Emmanuelle Babski, directrice des affaires financières
- M. Janick Proux, directeur de l'immobilier et de la logistique

6. Université de Bordeaux

- ◆ Université de Bordeaux :
 - M. Manuel Tunon de Lara, président
 - M. Dean Lewis, vice-président du conseil d'administration
 - M. Serge Dulucq, vice-président patrimoine
 - M. Éric Dutil, directeur général des services
 - M. Yannick Jolly, directeur général des services adjoint
 - M. Jean-Luc Bobis, directeur des moyens communs
- ◆ Société de réalisation immobilière et d'aménagement (SRIA) :
 - M. Nicolas Flament, président
- ◆ Région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes :
 - M. Gérard Blanchard, vice-président, enseignement supérieur et recherche
 - M. Thierry Bazerque, chef de service « vie de campus, grands programmes, infrastructures »
- ◆ Commune de Peyssac
 - M. Franck Raynal, maire

7. Université de Poitiers

- M. Yves Jean, président
- M. Serge Huberson, vice-président patrimoine
- M. Laurent Anne, directeur général des services
- M^{me} Joëlle Franchineau, agent comptable
- M^{me} Catherine Machard, directrice des affaires financières
- M. Lionel Vinour, directeur de la logistique et du patrimoine

8. Université de Lorraine

- M. Pierre Mutzenhardt, président
- M. Jean-Luc Blin-Lacroix, vice-président politique immobilière

9. Université de Strasbourg

- M. Alain Beretz, président
- M. Yves Larmet, vice-président patrimoine
- M. Jean-Yves Pabst, vice-président finances et stratégie du numérique
- M. Frédéric Dehan, directeur général des services
- M. Jean Pieri, directeur général adjoint
- M. Daniel Jolival, directeur du patrimoine immobilier
- M. Julien Voillemin, directeur exécutif mission Campus
- M^{me} Caroline Wolff, directrice adjointe des finances

10. Université de Toulouse 1 Capitole

- M. Bruno Sire, président
- M^{me} Cécile Chicoye, directrice générale des services
- M^{me} Catherine Dellard, directrice des affaires financières
- M^{me} Anne-Marie Pérez, agent comptable
- M. Michel Ramongassié, directeur du patrimoine

11. Université François Rabelais de Tours

- M. Philippe Vendrix, président
- M^{me} Corinne Manson, vice-présidente chargée des moyens
- M. Alain Botton, directeur général des services
- M^{me} Elise Laumonier, agent comptable
- M. Philippe Dailloux, directeur des services financiers
- M. Gilles Mexme, responsable du bureau des opérations (représentant M Jean-Luc Guyot, directeur technique de l'immobilier)
- M. Bruno Vignon, responsable du bureau de gestion technique, exploitation maintenance

12. Conférence des présidents des universités

- M. Khaled Bouabdallah, vice-président
- M. Jean-François Balaudé, président de la commission des moyens et des personnels
- M^{me} Claire-Anne David Lecourt, chargée de mission partenariats et patrimoine
- M^{me} Sibylle Rochas, chargée de mission moyens et personnels

ANNEXE III

Bilan de l'expérimentation de la dévolution du patrimoine aux trois universités bénéficiaires

SOMMAIRE

1. LA LOI « LRU » A DONNE LIEU A UN PREMIER MOUVEMENT EXPERIMENTAL DE DEVOLUTION DE PATRIMOINE IMMOBILIER EFFECTUE EN 2011 AU PROFIT DE TROIS UNIVERSITES ET ACCOMPAGNE D'UN FORT SOUTIEN FINANCIER	1
1.1. La situation patrimoniale initiale des trois universités expérimentatrices était hétérogène	2
1.2. L'expérimentation a donné lieu à un système de double financement dont les montants ont varié d'un établissement à l'autre.....	3
2. DES PROGRES DANS LA GESTION DU PATRIMOINE ONT ETE CONSTATES DANS LES TROIS ETABLISSEMENTS BENEFICIAIRES DE LA DEVOLUTION	5
2.1. La dévolution a été préparée et s'est traduite par une professionnalisation et une meilleure organisation de la fonction immobilière dans les trois établissements bénéficiaires, au service de leur stratégie globale.....	5
2.1.1. <i>Les directions en charge du patrimoine ont été restructurées et renforcées pour répondre aux besoins liés à la dévolution</i>	<i>5</i>
2.1.2. <i>Le portage politique de la stratégie immobilière a été accru par la mise en place de nouvelles instances de gouvernance</i>	<i>9</i>
2.1.3. <i>L'élaboration et la conduite d'une stratégie globale de l'établissement ont été facilitées par la dévolution du patrimoine</i>	<i>11</i>
2.2. La dévolution s'est accompagnée de la mise en œuvre d'outils de programmation et de suivi plus élaborés mais qui demeurent hétérogènes et parfois peu lisibles.....	12
2.2.1. <i>La dévolution a entraîné la mise en place de nouveaux outils de suivi au sein des trois établissements</i>	<i>12</i>
2.2.2. <i>En l'absence de cadrage, les outils de programmation ont été construits différemment selon les établissements et restent perfectibles</i>	<i>13</i>

3. SI LA DEVOLUTION DU PATRIMOINE CONSTITUE UN ACCELERATEUR DES RENOVATIONS, SON IMPACT SUR L'OCCUPATION DES LOCAUX ET LA VALORISATION DES BIENS RESTE ENCORE LIMITE.....	15
3.1. L'amélioration de la qualité du bâti dans le cadre de la dévolution est réelle, même si elle dépend de la situation initiale des établissements.....	15
3.2. La dévolution n'a pas permis d'améliorer significativement le niveau d'utilisation des locaux et les économies de fluides et d'énergie.....	16
3.3. Les cessions et valorisations de bâtiments restent encore marginales, à l'exception de l'université de Toulouse 1, du fait de marchés immobiliers peu dynamiques	17
4. L'EXISTENCE D'UN BUDGET ANNEXE IMMOBILIER (BAIM) A SECURISE LA GESTION FINANCIERE DE LA DEVOLUTION DE PATRIMOINE AU SEIN DES TROIS ETABLISSEMENTS BENEFICIAIRES MAIS SES MODALITES DOIVENT ENCORE ETRE PRECISEES ET HARMONISEES.....	18
4.1. Le BAIM permet de s'assurer que la dotation de dévolution finance bien des dépenses immobilières et facilite leur identification.....	18
4.2. En pratique, les dépenses consacrées à l'immobilier par les trois établissements bénéficiaires ont significativement progressé.....	18
4.3. La constitution du BAIM, si elle a pour partie été encadrée, a cependant laissé subsister des zones d'incertitude.....	19
5. L'ACCOMPAGNEMENT ET LE SUIVI DES ETABLISSEMENTS BENEFICIAIRES DE LA DEVOLUTION EFFECTUES PAR LE MENESR DOIVENT EVOLUER	24
6. CONCLUSION : CONDITIONS DE SUCCES DE LA DEVOLUTION DU PATRIMOINE.....	25

1. La loi « LRU » a donné lieu à un premier mouvement expérimental de dévolution de patrimoine immobilier effectué en 2011 au profit de trois universités et accompagné d'un fort soutien financier

La loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) a permis aux universités d'acquérir des responsabilités et des compétences élargies, parmi lesquelles la possibilité d'un transfert gratuit et en pleine propriété des biens appartenant à l'État et précédemment affectés ou mis à disposition des universités¹.

L'objectif visé par cette dévolution consistait dès l'origine, dans la logique de l'autonomie des universités, à responsabiliser ces dernières sur la gestion de leur patrimoine immobilier à travers :

- ◆ le développement de la stratégie globale de l'établissement par la maîtrise de sa politique patrimoniale ;
- ◆ l'amélioration du bâti, par une professionnalisation de la fonction immobilière, un meilleur pilotage et la programmation pluriannuelle des travaux d'entretien ;
- ◆ la rationalisation des surfaces, la valorisation du patrimoine bâti et non bâti ;
- ◆ une meilleure implication dans la programmation des travaux de construction, d'extension et restructuration par l'exercice de droit de la maîtrise d'ouvrage.

Le mouvement de « dévolution » du patrimoine immobilier prévu par la loi LRU a concerné, à titre expérimental, trois universités en 2011 et 2012 (l'université d'Auvergne – Clermont-Ferrand 1, l'université de Poitiers et l'université Toulouse 1 Capitole) sur un total de neuf universités candidates en 2009².

Une convention de dévolution a été signée avec chaque établissement précité entre avril et septembre 2011³. Pour chacune des universités, ces conventions prévoient des engagements spécifiques portant sur le maintien dans certains locaux d'autres établissements relevant du ministère de l'enseignement supérieur. Les bénéficiaires de la dévolution s'engagent également à entretenir et renouveler leur patrimoine en programmant sur 25 à 30 ans les opérations de gros entretien renouvellement (GER) nécessaires.

¹ Article L. 719-14 du code de l'éducation issu de l'article 32 de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007.

² Il s'agissait des universités d'Avignon, de Cergy-Pontoise, d'Auvergne, de Corse, de Paris 2, de Paris 6, de Paris-Est Marne la Vallée, de Poitiers, enfin de Toulouse 1.

³ Les conventions ont été signées le 19 avril 2011 pour l'université d'Auvergne, le 13 mai 2011 pour l'université de Toulouse 1, le 2 septembre 2011 pour l'université de Poitiers.

1.1. La situation patrimoniale initiale des trois universités expérimentatrices était hétérogène

La situation des trois universités expérimentatrices et les objectifs fixés ou poursuivis par chacune à travers la dévolution du patrimoine étaient très différents :

- ◆ **l'université de Poitiers se caractérisait au moment de la dévolution par un patrimoine immobilier en très bon état** (57 % du bâti en catégorie A et 32 % en catégorie B, aucun bâtiment en catégorie D ou E⁴ en 2011, 100 % d'avis favorables de la commission de sécurité) ainsi que par des surfaces excédentaires par rapport aux besoins des activités d'enseignement et de recherche. Dans ce contexte, le contrat d'établissement 2012-2017, comme le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), fixait comme objectif principal la réduction des surfaces, de 372 000 m² à 292 000 m², que l'université pourrait atteindre⁵ – sauf à ce que cet objectif soit revu en raison d'une reprise sensible de l'augmentation des effectifs (+ 3 415 étudiants en trois ans)⁶ après une période de diminution ;
- ◆ **l'université de Toulouse 1 a bénéficié au moment de la dévolution de locaux transférés en bon état** (27 % du bâti en catégorie A et 67 % en catégorie B, soit 94 %, un seul bâtiment, celui de l'institut d'études politiques IEP⁷, classé en catégorie E et qui a fait l'objet de réserves de la commission de sécurité quelques semaines après la signature de la convention). Du fait de la constante progression des effectifs étudiants inscrits⁸ et de la difficulté de l'université à accueillir les étudiants dans de bonnes conditions (le taux d'occupation des locaux s'élevait à 112 % en 2015⁹), le cœur du projet de l'université était un programme de construction, en l'occurrence celui dédié à la *Toulouse School of Economics* (TSE) pour libérer les locaux précédemment utilisés et y transférer les enseignements de l'IEP en 2018 ;
- ◆ **à l'inverse, l'université d'Auvergne a reçu la pleine propriété, au moment de la dévolution, de locaux en mauvais état** puisque les surfaces classées en catégories D et E représentaient 63 % des surfaces totales (80 989 m² SHON sur une surface totale de 128 610 m² SHON) et que trois bâtiments, dont deux affectés à la médecine, avaient reçu des avis défavorables de la commission de sécurité. Dans ce contexte, la mise aux normes du bâti était un enjeu important de la dévolution du patrimoine.

⁴ Classification de l'état qualitatif des bâtiments du MENESR (catégories) : A : bâtiment construit ou réhabilité depuis moins de 10 ans ; B : interventions lourdes à prévoir exclusivement sur le clos et le couvert (bâtiment de 10 à 20 ans) ; C : interventions lourdes sur le clos, le couvert et les installations techniques (bâtiment de plus de 20 ans) ; D : bâtiment inadapté aux activités d'enseignement et de recherche ; E : bâtiment à démolir ou à restructurer en totalité dans le cadre d'un contrat de plan Etat région (CPER).

⁵ En 2015, la diminution des surfaces à la charge de l'université de Poitiers était de 58 000 m² sur un objectif total de 80 000 m² à horizon 2017.

⁶ Les effectifs étudiants de l'université de Poitiers sont passés de 22 136 étudiants en 2012-2013 à 25 451 étudiants en 2015-2016.

⁷ Ce bâtiment, provenant d'un legs était déjà en 2011 un bien propre de l'université.

⁸ En 2008-2009, 16 912 étudiants étaient inscrits contre 20 906 en 2012-2013.

⁹ Chiffres issus de l'enquête du MENESR 2015. Le SPSI 2015 estime par ailleurs le déficit de locaux d'enseignement à 24 000 m² SHON sur la base d'une occupation des amphithéâtres de 52 heures par semaines.

1.2. L'expérimentation a donné lieu à un système de double financement dont les montants ont varié d'un établissement à l'autre

Pour accompagner ce transfert de propriété, il a été décidé en 2011 d'accorder aux établissements bénéficiant de la dévolution **deux types de financement spécifiques** :

- ◆ **une dotation initiale de remise à niveau en matière de mise en sécurité et d'accessibilité ;**
- ◆ **une dotation annuelle récurrente sur une période de 25 ans**, destinée à couvrir la charge transférée en matière de gros entretien et renouvellement (GER) de niveau 4 et 5 et à se substituer aux financements antérieurs assurés par le ministère au titre des crédits de sécurité et apportés par l'État dans le cadre des CPER.

La dotation récurrente a été calibrée en fonction des besoins en surfaces des établissements pour assurer leurs activités de formation et de recherche. À cette surface cible négociée avec chaque université en fonction de son schéma directeur immobilier a été affecté un forfait au m² établi à partir des coûts moyens de GER¹⁰ et non sur la base des m² réellement occupés ou du niveau de dotation aux amortissements nécessaire pour assurer le renouvellement des biens.

Les conventions relatives à la dévolution des biens immobiliers prévoient une réévaluation de la dotation récurrente au moment de la renégociation des contrats des établissements. Cette réévaluation est appréciée pour 95 % en fonction de l'évolution des effectifs d'étudiants présents et des produisants hébergés¹¹ et pour 5 % en fonction de la performance en matière de gestion immobilière de l'établissement.

Tableau 1 : Niveau des dotations aux trois universités propriétaires depuis 2011-2012 (en €)

	Dotation initiale de mise aux normes (unique)	Dotation de dévolution annuelle (récurrente sur 25 ans)
Université de Poitiers	6 987 000	10 800 000
Université Toulouse 1	5 930 000	5 000 000
Université d'Auvergne	14 000 000	6 135 000
Total	26 917 000	21 935 000

Source : Note de la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle du 5 mars 2014.

La mission relève que ces montants apparaissent plus comme le résultat global d'une négociation en amont de la dévolution du patrimoine que comme celui d'une méthode systématique appliquée aux différents établissements ou même comme le produit d'un calcul précis.

¹⁰ Coût moyen de GER établi à 83€ le m² et ramené à 50€ le m², après déduction des dépenses déjà assurées par l'État (maintenance de niveaux 1 à 3 incluse dans la DGF, masse salariale) ou prises en charge par les universités (part des ressources propres affectées à l'immobilier).

¹¹ Il s'agit des personnels « actifs » en recherche hébergés par l'université.

Annexe III

Tableau 2 : Principales caractéristiques des universités expérimentatrices en 2015

Données 2015	Université de Poitiers	Université de Toulouse 1	Université de Clermont 1
Nombre d'étudiants	23 220	21 100	16 527
Surface bâtie totale (en m ² SHON)	361 723	75 842	137 196
Surface par étudiant (en m ² SHON)	15,6	3,6	8,3
Taux d'occupation	46 %	112 %	85 %
État du bâti	A + B = 89 % C = 11 % D + E = 0 %	A + B = 96 % C = 2 % D + E = 2 %	A + B = 46 % C = 6 % D + E = 48 %
Charges de fonctionnement (M€)	228	99	112
Charges par étudiant (€)	9 819		6 777
Résultat de l'exercice (M€)	11,8	2,4	7,1
Capacité d'autofinancement (M€)	16,8	5,1	8,6
Fonds de roulement (M€)	27	30	32

Source : Universités de Poitiers, de Toulouse 1 et de Clermont 1 ; mission.

2. Des progrès dans la gestion du patrimoine ont été constatés dans les trois établissements bénéficiaires de la dévolution

La mission s'est attachée à appréhender les moyens mis en œuvre par chaque université pour organiser et professionnaliser sa gestion du patrimoine afin d'assurer ses nouvelles missions.

2.1. La dévolution a été préparée et s'est traduite par une professionnalisation et une meilleure organisation de la fonction immobilière dans les trois établissements bénéficiaires, au service de leur stratégie globale

Dans les trois établissements, une réorganisation des services chargés de l'immobilier a été nécessaire, en amont ou après la dévolution. Le pilotage politique des questions immobilières a également été renforcé, tout comme le lien entre la stratégie immobilière et le projet global de l'établissement.

2.1.1. Les directions en charge du patrimoine ont été restructurées et renforcées pour répondre aux besoins liés à la dévolution

2.1.1.1. Les trois établissements ont fait favorablement évoluer la structuration de leur fonction immobilière

1/ Dans chacun des trois établissements, la dévolution s'est accompagnée de réformes de structure en faveur d'une gestion plus intégrée et centralisée.

En premier lieu, cet effort de réorganisation et de rationalisation s'est traduit par la mise en place d'une direction chargée du patrimoine assurant à la fois les fonctions support de la gestion immobilière et le pilotage des projets immobiliers.

L'université de Poitiers a restructuré sa direction du patrimoine, préalablement à sa candidature à la dévolution :

- ◆ une nouvelle direction opérationnelle chargée de la mise-en œuvre de la programmation immobilière, la « direction de la logistique et du patrimoine immobilier » (DLPI), a été mise en place en 2011 par rattachement du service logistique et achats à la direction du patrimoine immobilier qui datait de 2006 ;
- ◆ la DLPI, dotée de 63,8 ETP à la date de la mission, est composée de sept services : quatre services « métier » (maîtrise d'ouvrage, gestion du patrimoine qui sont devenus en 2012 des services à part entière, logistique, maintenance, enfin espaces verts, qui a intégré la voirie) et deux services « support » (le pôle direction/administration qui comprend une cellule des marchés et le service financier).

L'université de Toulouse 1 a, de même, restructuré son organigramme pour répondre aux nouveaux besoins liés à la dévolution :

- ◆ l'ancienne division de l'intendance et des services techniques, axée sur des enjeux logistiques, est devenue en 2012 une « direction du patrimoine » (DPP) aux compétences élargies ;

Annexe III

- ◆ la DPP, composée de 76,0 ETP¹² à la date de la mission, est structurée autour de quatre grands pôles, dont deux orientés « métiers » (logistique, hygiène et sécurité d'une part, projets immobiliers d'autre part) et deux orientés « support » (gestion budgétaire et achats) ; les deux divisions « métiers » ont des missions complémentaires : la division logistique immobilière hygiène et sécurité, responsable de la mise en sécurité et de la mise aux normes des différents bâtiments, assure la maintenance et la gestion du parc immobilier, tandis que la division des projets immobiliers, créée au moment de la dévolution du patrimoine, conduit, en qualité de maître d'ouvrage, les opérations de construction, de réaménagement et de mise en conformité.

L'université Clermont 1 a également restructuré sa fonction immobilière en mettant à profit la double opportunité que représentait pour elle la dévolution mais aussi la réorganisation de ses trois écoles de management, économie et droit autour de leurs missions de formation et de recherche :

- ◆ entre 2012 et 2013, la logistique immobilière et générale a été progressivement transférée à la direction de l'immobilier pour créer une « direction de l'immobilier et de la logistique » (DIL) ; à l'issue de ce processus, tous les sites clermontois relèvent de la DIL, à l'exception des délocalisations¹³ pour ce qui concerne l'entretien courant ;
- ◆ la DIL, dotée de 67,0 ETP à la date de la mission, assure la gestion, la maintenance et l'entretien du patrimoine. Elle contribue à la définition de la politique immobilière et pilote et exécute les opérations de gros entretien renouvellement, de maintenance et de logistique des bâtiments.

En deuxième lieu, les trois établissements ont fait le choix d'un pilotage immobilier largement centralisé, même si selon les cas des marges ont été laissées aux composantes. Il a en effet été jugé nécessaire que les décisions importantes et le pilotage relèvent du niveau central, avec un double objectif : assurer un pilotage centralisé, fiabiliser et harmoniser les procédures et permettre une gestion plus précise des coûts d'entretien et de logistique d'une part, garantir une affectation des moyens en accord avec la stratégie de l'établissement d'autre part.

À l'université Toulouse 1, le choix a été fait de centraliser totalement la fonction immobilière. Ainsi, et à l'exception de l'IUT de Rodez, il n'existe pas, dans les composantes, de personnels en charge de la logistique ou des travaux, et les demandes d'intervention correspondant à des actions curatives provenant des services font l'objet d'un suivi centralisé.

À l'université Clermont 1 et à l'université de Poitiers, l'intensité de la centralisation a été moins prononcée et la situation apparaît plus nuancée :

- ◆ à l'université Clermont 1, la fonction immobilière a connu une centralisation progressive depuis la dévolution du patrimoine, avec le rattachement des agents sur site effectuant la petite maintenance (niveaux 1 à 3)¹⁴ à la DIL ; mais des responsabilités ont subsisté dans certaines composantes, de sorte que le pilotage par la DIL porte aujourd'hui sur un peu plus des deux tiers des surfaces de l'établissement, le tiers restant correspondant aux surfaces abritant l'IUT et ses antennes du Puy en Velay et d'Aurillac. L'articulation entre ces deux modes de fonctionnement est assurée par le directeur de l'immobilier et le responsable logistique local ;

¹² Dont 30 ETP affectés à l'entretien.

¹³ Aurillac et Le Puy en Velay.

¹⁴ Norme NF 60-010 définissant, à titre indicatif, plusieurs catégories de maintenance : niveau 1 : réglages simples par personne non qualifiée ; niveau 2 : dépannage par échange standard ; opération mineure de maintenance préventive par technicien habilité ; niveau 3 : réparation par technicien spécialisé ; niveau 4 : travaux importants de maintenance corrective ou préventive réalisés par une équipe avec un encadrement technique spécialisé ; niveau 5 : rénovation, reconstruction, réparations importantes avec des moyens proches de la fabrication.

Annexe III

- ◆ à l'université de Poitiers, la même coexistence entre une centralisation affirmée et le maintien de personnels dans les composantes est observée : si le service central de la DLPI est le seul compétent en matière de travaux et de maintenance, les demandes d'intervention ou de services étant dématérialisées via un outil en ligne (e-services) couplé au système d'information patrimoine (Allfa Web), certaines composantes (les deux IUT notamment) disposent encore d'agents techniques assurant l'entretien courant. L'articulation entre ces deux modes de fonctionnement se fait par un réseau de correspondants « patrimoine et logistique » présent dans toutes les composantes. Ces personnels sont formés par la DLPI mais dépendent hiérarchiquement des responsables des composantes dans lesquelles ils exercent.

En troisième lieu, les établissements ont défini des politiques différentes en matière de recours aux prestataires externes, qui reposent davantage sur des éléments historiques que sur une analyse des différences de coûts. Ainsi, l'université de Poitiers a fait le choix de limiter l'externalisation dès lors que l'entretien confié à un prestataire extérieur ne porte que sur 22 % des surfaces. L'université Toulouse 1 a fait le choix inverse, avec une part marginale de l'entretien réalisée en régie. Le service logistique assure le pilotage des entreprises chargées de l'exploitation et de la maintenance. Enfin, à l'université Clermont 1, le menu entretien est réalisé en régie et l'établissement externalise toutes les prestations techniques, chauffage, ventilation, ascenseurs, toitures, notamment.

2/ Dans chacun des trois établissements, une nouvelle répartition des responsabilités a été opérée, dans une optique plus intégrée, entre la direction chargée du patrimoine et celle chargée des finances afin d'améliorer la fluidité des processus.

À l'université Toulouse 1, la direction du patrimoine (DPP) et la direction des affaires financières (DAF) élaborent en lien étroit les documents de programmation pluriannuelle et les budgets initiaux et rectificatifs. Le programme pluriannuel immobilier (PPI) est préparé par la DPP, tandis que la DAF contrôle la cohérence des documents, l'équilibre budgétaire, annuel et pluriannuel, puis met en place les crédits correspondants et les modifie en fonction de l'évolution des projets. Une réunion a lieu une fois par mois entre les deux directions, qui permet de faire un point sur l'avancement de l'exécution budgétaire. Enfin, sur le suivi des marchés, les deux directions ont créé depuis 2015 un serveur partagé qui leur permet d'échanger toutes les informations relatives aux différents marchés.

À l'université Clermont 1, la DIL et la DAF assurent un co-pilotage budgétaire du budget annexe immobilier (BAIM). La DAF crée les ouvertures d'enveloppes budgétaires sur les postes de dépenses liés à l'immobilier et son pôle achat assure la passation et le suivi des dépenses de maintenance et de logistique sur le plan juridique et administratif, tandis que l'exécution financière est assurée par la DIL. En outre, le plan pluriannuel immobilier (PPI) est élaboré par la direction de l'immobilier et de la logistique mais la vérification de sa soutenabilité financière est assurée par la DAF.

À l'université de Poitiers, la DLPI dispose d'un service financier et d'une cellule « marchés de travaux ». Le premier effectue les expressions de besoins en dépense et assure le suivi budgétaire du BAIM, en lien avec la direction des affaires financières, tandis que la seconde travaille sous le contrôle du service central de la commande publique et de la commission d'attribution des marchés, rattaché à la présidence, pour les marchés de travaux et avec le service de la commande publique pour les marchés de fournitures et services.

La mission relève que la fluidité des procédures et des interactions entre la direction chargée du patrimoine et celle chargée des finances devrait encore être approfondie dans l'optique de la mise en œuvre de la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) et du suivi des engagements pluriannuels.

2.1.1.2. Les trois établissements ont procédé à des recrutements supplémentaires au moment de la dévolution pour renforcer la fonction immobilière

La dévolution a amené les trois universités expérimentatrices à recruter des personnels aux compétences techniques pour répondre aux nouveaux besoins :

- ◆ l'université de Poitiers a fait le choix de diversifier les expériences professionnelles de ses équipes immobilières en recrutant au sein de la DLPI des personnels aux origines variées : direction départementale de l'équipement (DDE), direction régionale des affaires culturelles (DRAC), ville de Poitiers, région... Outre l'apport de compétences nouvelles, cette diversification des profils permet à l'université de bénéficier des réseaux que ces professionnels entretiennent toujours avec leur administration d'origine. Les fonctions support ayant également été renforcées, les recrutements supplémentaires depuis 2009 ont en définitive représenté 4,8 ETP ;
- ◆ au sein de l'université de Toulouse 1, la création de la division des projets immobiliers a nécessité le recrutement en 2012 de deux ETP de catégorie A (un ingénieur d'études et un assistant ingénieur) ainsi qu'un agent de catégorie C tandis que la division de la logistique immobilière a été renforcée de deux techniciens de catégorie B avec des compétences en gestion technique réseaux, maintenance et travaux. Pour les fonctions support, la division gestion budgétaire et achats a été renforcée de deux ETP de catégorie B et C et la division des marchés a recruté un ETP de catégorie A en 2012. les recrutements supplémentaires depuis 2012 ont représenté 8,0 ETP ; la dévolution a par ailleurs été accompagnée de la requalification de plusieurs fonctions¹⁵ ;
- ◆ l'université Clermont 1 a recruté un juriste, deux référents marchés et deux chargés d'opérations, un dessinateur intégrateur de données et deux chargés d'exécution financière pour les dépenses de petite maintenance, fluides et logistique. Ont également été créés un poste de responsable logistique et maintenance ainsi qu'un emploi d'ingénieur chargé de l'assistance technique et règlementaire dédié à la politique de maintenance, soit au total 10,0 ETP.

2.1.1.3. La dévolution s'est accompagnée dans les trois établissements de la mise en place d'outils de gestion performants

L'université de Poitiers a mis en place plusieurs outils lui permettant d'améliorer la gestion de son patrimoine. Elle dispose d'un système d'information patrimoine (Allfa web), d'outils de demandes d'interventions en ligne (Workeys), de gestion centralisée des salles (ADE campus), des bâtiments (Desigo insight), de la chaufferie biomasse (Topkapi). La connaissance des coûts par bâtiments est également assurée par un outil de reporting des consommations d'énergie et d'eau (Vertelis hyperview).

L'université Toulouse 1 s'est équipée d'un logiciel de gestion des projets immobiliers OPERA, interfacé avec le logiciel de gestion financière et comptable SIFAC, de sorte que toutes les factures relatives aux opérations immobilières se déversent automatiquement dans OPERA.

¹⁵ Un poste de responsable de division pourvu initialement par un ingénieur d'études a été réservé à un ingénieur de recherche. Deux postes d'assistant ingénieur ont été transformés en postes d'ingénieur d'études. Le directeur du patrimoine a été recruté sur un emploi d'administrateur de l'ENESR (catégorie A+).

Annexe III

Par ailleurs, l'université Toulouse 1, après une première démarche infructueuse, s'est associée à un marché lancé par l'agence de mutualisation des universités et des établissements (AMUE) portant sur l'acquisition d'un logiciel de gestion du patrimoine intégré, qui sera opérationnel en 2017. L'université bénéficiera également d'un outil de gestion de la maintenance assistée par ordinateur (GMAO) lié au logiciel de gestion. Dans l'attente de ces outils, l'université a déjà numérisé l'ensemble de ses plans et tient un carnet d'entretien des équipements sous Excel.

Enfin, l'université Clermont 1 utilise également le logiciel ADE dont les données alimentent un logiciel local d'emploi du temps qui permet de suivre l'utilisation des locaux d'enseignement avec une grande précision, sans droit à l'erreur puisque les étudiants sont informés en temps réel via une application mobile des horaires de leurs cours et de leurs éventuelles modifications. L'outil de gestion patrimoniale déployé par l'université consiste en une base ACCESS couplée avec AUTOCAD qui intègre des données sur les bâtiments, notamment à caractère financier, utilisées en particulier pour la préparation des marchés.

*

En définitive, les diverses évolutions apportées par les trois établissements à leur direction du patrimoine immobilier ont permis de renforcer et de professionnaliser cette dernière, par des recrutements et par la mise en place d'outils de gestion dédiés, pour répondre aux exigences de la dévolution et mettre l'immobilier au service d'une stratégie globale.

2.1.2. Le portage politique de la stratégie immobilière a été accru par la mise en place de nouvelles instances de gouvernance

La dévolution a donné lieu à un renforcement de la gouvernance de la fonction immobilière et des liens entre les élus et les services techniques sur les questions patrimoniales. Ce processus a pris des formes différentes selon l'établissement considéré.

1/ Les universités de Poitiers et Toulouse 1 se sont dotées d'une fonction de vice-président (VP) patrimoine alors qu'à l'université Clermont 1 les affaires immobilières sont intégrées dans le périmètre du VP du conseil d'administration (CA) :

- ◆ l'université Toulouse 1 indique que la présence d'un VP en charge du patrimoine ne fait toutefois pas obstacle au suivi direct des affaires immobilières par le président de l'université. Cet établissement insiste sur la réalité des échanges très étroits entre les services opérationnels et la gouvernance de l'établissement du fait de la centralisation complète du processus décisionnel ;
- ◆ l'université de Poitiers indique que l'existence d'un VP « patrimoine et développement durable » marque la volonté de placer l'immobilier au cœur du projet d'établissement, au même titre que la formation et la recherche. Ce VP assure la cohérence entre la stratégie de l'établissement et le monde socio-économique. Il est également chargé du dialogue de gestion avec les composantes dont une séance spécifique, à laquelle participe la DLPI, est consacrée au patrimoine. Il participe à l'arbitrage des priorités de un à cinq ans qui sont ensuite présentées au conseil d'administration.

2/ Des instances de pilotage et de préparation des décisions du conseil d'administration (CA) ont été créées dans les trois universités. Ces instances regroupent des élus, des responsables des services administratifs et techniques de l'établissement et, quelquefois, l'agent comptable :

Annexe III

- ◆ à l'université de Poitiers, une commission mixte « finance et patrimoine » prépare le travail en amont du CA sur les questions patrimoniales. Par sa nature, cette commission traite essentiellement des questions financières liées au patrimoine, les programmes eux-mêmes étant suivis par un comité de pilotage par projet. Enfin, le CA délibère sur les évolutions du PPI deux fois par an (vote du budget et compte financier) ;
- ◆ à l'université Toulouse 1 a été créé un comité d'engagement, regroupant le président, le vice-président en charge des finances, l'agent comptable, la directrice générale des services, la directrice aux affaires financières, la direction du patrimoine. Ce comité est chargé de valider l'opportunité des nouvelles opérations, les dépassements et reprogrammations éventuelles. Les décisions du comité d'engagement se traduisent par une nouvelle programmation soumise au CA, qui doit également se prononcer au moins une fois par an sur la stratégie immobilière d'ensemble de l'établissement ;
- ◆ à l'université Clermont 1, le comité stratégique immobilier de l'établissement se réunit toutes les trois semaines. Il est composé du président de l'université, du vice-président du conseil d'administration, du vice-président délégué aux usages numériques pour l'enseignement, de la direction générale des services, de l'agent comptable, des directeurs chargés de l'immobilier et des affaires financières.

Plus largement, le renforcement du système d'information patrimoine et la professionnalisation des outils de pilotage à travers l'élaboration et l'actualisation de schéma directeurs et de programmation pluriannuelle contribuent à une meilleure information des élus au conseil d'administration.

3/ Chacun des établissements associe les responsables des composantes aux questions et décisions intéressant l'immobilier. Ainsi, à l'université Clermont 1, les questions immobilières sont largement évoquées en comité des composantes qui se réunit tous les quinze jours, tandis qu'à l'université de Poitiers, c'est le VP patrimoine qui est chargé d'assurer le dialogue avec les directeurs d'UFR.

4/ Enfin, les trois universités considèrent que la dévolution a également eu une influence positive sur leurs relations avec les collectivités territoriales :

- ◆ les universités ayant bénéficié de la dévolution ont toutes perçu un renforcement de leur importance en tant qu'acteur territorial, qu'il s'agisse de questions touchant au foncier bâti ou au foncier non bâti ; la pleine propriété des biens favorise en effet le dialogue entre les universités et le conseil régional, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale dans une perspective d'aménagement du territoire ;
- ◆ à titre d'illustration, l'université de Poitiers a identifié, au sein de la direction chargée du patrimoine, onze services impliquant des liens renforcés avec les collectivités et notamment la communauté d'agglomération Grand Poitiers et relevant des domaines des constructions et rénovations, de la gestion des déchets, du tri sélectif, des mobilités douces, de l'énergie et de l'eau. La dévolution a en outre facilité la mise en place d'un réseau de chaleur urbain par biomasse piloté et financé par l'université¹⁶ mais dont bénéficient aussi le Crous et les collectivités, en permettant de développer une démarche de transition énergétique et d'économies d'énergie au niveau territorial.

¹⁶ Projet de 9,0 M€, dont une subvention de l'ADEME de 1,3 M€.

2.1.3. L'élaboration et la conduite d'une stratégie globale de l'établissement ont été facilitées par la dévolution du patrimoine

La dévolution du patrimoine, qui a contribué à renforcer l'importance stratégique de la fonction immobilière, est considérée par chacun des trois établissements comme un levier au service de leur projet global d'enseignement et de recherche. Plusieurs facteurs y contribuent, avec une intensité variable selon les universités :

- ◆ **la visibilité des financements à long terme, facilitant le pilotage et les choix stratégiques** ; elle a été mise en avant par tous les établissements. Là où le CPER imposait ses choix et son calendrier et n'offrait pas de certitude absolue sur le montant des financements, qui pouvaient être revus à la baisse, la dotation de dévolution a apporté une source de financement connue et assurée, sur une période longue¹⁷ et donne ainsi aux universités les moyens d'assumer leurs choix politiques ;
- ◆ **la capacité accrue à faire accepter le changement en interne et à anticiper les besoins, liés notamment à l'augmentation des effectifs étudiants** :
 - le président de l'université Clermont 1 a insisté, lors de l'entretien avec la mission, sur l'effet levier que la dévolution avait permis en direction des directeurs de composantes pour les faire adhérer aux reconfigurations de locaux programmées et nécessaires au projet de création des écoles, à savoir des entités intégrant étroitement enseignement et recherche ; l'université a indiqué que la dévolution du patrimoine avait également permis de faire évoluer les locaux d'enseignement, conformément aux exigences pédagogiques résultant du plan « réussite en licence » et du besoin accru qu'il induit en salles permettant des enseignements à des groupes réduits. La diminution du besoin en amphithéâtres a amené au recoupement de deux d'entre eux et à la programmation d'une opération du même type pour l'an prochain ;
 - l'université Toulouse 1 élabore sa stratégie immobilière en tenant compte, notamment, des effectifs étudiants, des besoins des équipes de recherche, de l'offre de formation, des perspectives d'augmentation du nombre d'étudiants à moyen terme. L'université se caractérisant par un fort déficit en matière de locaux d'enseignement, de recherche et d'installations sportives, l'établissement a choisi de construire de nouveaux locaux pour TSE et de nouveaux espaces d'enseignement et d'activités sportives sur le parking de la cité administrative ;
- ◆ **la capacité accrue à faire émerger de nouvelles réflexions sur l'usage du numérique, les économies d'énergies et le développement durable, l'attractivité des sites, etc.**
 - sur l'évolution des méthodes d'enseignement, l'université Clermont 1 s'est dotée d'un vice-président délégué aux usages numériques pour l'enseignement – membre à part entière du comité stratégique immobilier de l'université – et Toulouse 1 va réaliser des travaux afin de transformer les anciennes bibliothèques en *learning center*. La réflexion à l'université de Poitiers, qui a quant à elle renoncé à un projet de *learning center* inscrit au dernier CPER en raison d'un coût trop élevé, s'est portée sur l'introduction du numérique dans les UFR pour développer la « pédagogie inversée »¹⁸ ;

¹⁷ Le rectorat de Poitiers a cependant souligné que la valorisation de la dotation récurrente au titre de la part État du CPER a dû être réaffirmée par le recteur auprès des collectivités lors des négociations du CPER 2015-2020, comme si la substitution d'un opérateur à l'État rendait moins visible l'affichage et la garantie de la participation de l'État.

¹⁸ L'étudiant apprend son cours chez lui et peut le faire sous différentes formes (supports papier ou numériques) tandis que les heures d'enseignement se concentrent sur des applications concrètes des connaissances et des interactions entre étudiants et avec l'enseignant.

Annexe III

- sur l'énergie et le développement durable¹⁹, au-delà du réseau de chaleur urbain réalisé par l'université de Poitiers et déjà mentionné, à l'université Toulouse 1, un diagnostic des performances énergétiques a été conduit en 2010 donnant lieu à l'élaboration d'un programme de travaux, tandis qu'à l'université Clermont 1, les opérations de rénovation et de remise à niveau intègrent les questions de performance énergétique. Plusieurs sites ont été équipés d'une isolation par l'extérieur et des rénovations de chaufferies et réseaux de chauffage ont été réalisées, contribuant à la maîtrise de la consommation énergétique ;
- enfin, l'université de Poitiers réfléchit ainsi à la création d'une « direction de la vie de campus » fusionnant le patrimoine, la logistique, la culture, l'action sociale et la restauration au service d'une politique globale d'attractivité du site.

2.2. La dévolution s'est accompagnée de la mise en œuvre d'outils de programmation et de suivi plus élaborés mais qui demeurent hétérogènes et parfois peu lisibles

2.2.1. La dévolution a entraîné la mise en place de nouveaux outils de suivi au sein des trois établissements

Les établissements doivent, au titre de la convention de dévolution ou d'une réglementation particulière, pour l'information de leur conseil d'administration et pour les besoins du contrôle budgétaire, renseigner les outils de suivi mentionnés ci-dessous :

- ◆ un programme pluriannuel immobilier (PPI)²⁰, traduction chiffrée du schéma directeur immobilier qui retrace, sur 25 ans, les flux financiers en recettes et en dépenses en sections de fonctionnement et d'investissement ;
- ◆ un programme pluriannuel du gros entretien (PPGE)²¹ qui présente l'ensemble des dépenses de fonctionnement sur une période de cinq ans en cohérence avec le PPI. Il permet d'avoir une vision de la grosse maintenance et de sa soutenabilité budgétaire. Aux termes de la convention de dévolution les sommes nécessaires à l'accomplissement du PPGE doivent être inscrites en dotations pour provisions ;
- ◆ un programme pluriannuel d'investissement à cinq ans²², qui retrace l'ensemble des investissements de l'établissement, dont les investissements immobiliers. La durée de ce programme peut être étendue au-delà de cinq ans si les universités propriétaires le souhaitent. L'université de Poitiers a par exemple choisi de porter sa durée à dix ans, qu'elle considère être une durée plus adaptée au temps de la mise en œuvre de la stratégie immobilière ;
- ◆ un budget annexe immobilier²³ (BAIM - voir 4).

La mission a constaté que ces outils avaient été mis en place par les établissements, bien que de façon inégale. Elle a également relevé, lors de l'examen des documents transmis ou à l'occasion des visites sur place, une série de difficultés portant sur ces différents outils de programmation.

¹⁹ Les effets financiers de ces politiques sont évoqués *infra*.

²⁰ Obligation résultant de la convention de dévolution.

²¹ Obligation résultant de la convention de dévolution qui fait référence à l'article 2442 de l'instruction n° 06-007-M9 du 23 janvier 2006.

²² Prévu par la circulaire DAF-B1 n° 2012-0053 du 26 juin 2012.

²³ Décret n°2008-618 du 27 juin 2008 et conventions de dévolution.

2.2.2. En l'absence de cadrage, les outils de programmation ont été construits différemment selon les établissements et restent perfectibles

1/ Les documents de programmation, s'ils sont régulièrement actualisés, se présentent de façon différente d'un établissement à l'autre :

- ◆ **l'université de Poitiers dispose d'outils assez intégrés :**
 - le PPI, le PPGE et le programme pluriannuel d'investissement sont regroupés dans un fichier Excel comprenant des onglets liés entre eux, ce qui en assure la cohérence. Le PPI est élaboré sur le périmètre du BAIM, avec une section d'investissement (« grosses opérations ») et une section de fonctionnement « charges d'exploitation courante » et « gros entretien ») cohérente avec le PPGE²⁴, pour en faire non seulement un outil de programmation immobilière mais aussi un document budgétaire ;
 - ce fichier constitue la feuille de route de l'université, complétée par le détail technique et financier des opérations immobilières à dix ans élaborée à partir du dialogue de gestion entre la DLPI et les composantes ;
- ◆ **l'université Toulouse 1 et l'université Clermont 1 disposent d'outils qui présentent également de l'intérêt :**
 - à l'université Clermont 1, le PPI et le programme pluriannuel d'investissement sont également produits sous Excel, dans des onglets liés entre eux. Le PPI ne fait cependant pas la distinction entre section d'investissement et section de fonctionnement et ne permet pas de distinguer les dépenses déjà engagées et celles à venir. Concernant les dépenses de GER, l'université a créé un outil supplémentaire, également sous Excel et sur un horizon glissant de dix ans, constitué par une base de données indiquant l'objet du besoin, le montant, le site concerné, et la priorisation permettant de déterminer l'année au titre de laquelle ce besoin de GER sera inscrit au budget ;
 - à l'université Toulouse 1, le PPI, tenu sur fichier Excel, est structuré en deux grandes parties, la première concernant le GER sur le patrimoine existant et la seconde portant sur les nouvelles opérations. À nouveau, il ne fait pas la distinction entre section d'investissement et section de fonctionnement et ne permet pas de distinguer les dépenses déjà engagées et celles à venir. Enfin, s'il recense bien l'ensemble des opérations immobilières prévues, il apparaît très complexe dans sa présentation, les opérations étant parfois difficiles à distinguer en raison d'un libellé trop large²⁵.

2/ De façon plus générale, les principales faiblesses de ces outils résident :

- ◆ **dans leur complexité, reconnue par tous les interlocuteurs de la mission :** leur lisibilité pour les administrateurs ou pour le contrôleur budgétaire n'est pas assurée. Des documents complémentaires les explicitant sont toujours nécessaires ;
- ◆ **dans le degré incertain de fiabilité des projets et de leur financement à moyen et long termes :**
 - les aléas de travaux ou de programmation, fréquents dans les grosses opérations immobilières, n'apparaissent pas clairement dans ces outils de programmation ou alors de façon très globale. De ce fait, les risques liés aux opérations sont difficiles à évaluer ;

²⁴ Le PPGE à 5 ans est en réalité prolongé à partir de grandes tendances pour pouvoir intégrer le PPI à 25 ans.

²⁵ Ainsi et à titre d'illustration, la cinquième tranche de la rénovation de l'amphithéâtre Despax est intégrée dans une ligne intitulée « mise en sécurité ». La mission a dû solliciter à plusieurs reprises le directeur du patrimoine pour obtenir des informations qui figuraient bien dans le document mais étaient difficiles d'accès pour un tiers.

Annexe III

- si le recul manque encore pour juger des écarts entre la programmation des investissements et leur exécution, les projets immobiliers nécessitant fréquemment un temps de maturation d'un à deux ans, il apparaît que ces PPI comprennent des recettes parfois incertaines. Ainsi et à titre d'illustration, l'université de Toulouse 1 a porté dans sa programmation la dotation de dévolution de 5,0 M€ à 5,9 M€ à partir de 2019, en anticipant une revalorisation pour le moins incertaine dans le contexte budgétaire actuel²⁶. De 2019 à 2036, cette hypothèse représente une probable impasse de financement supérieure à 15 M€.
- ◆ **dans les incompréhensions qui entourent le PPGE et le rendent parfois difficilement exploitable :** au sein des différents outils de programmation, le programme pluriannuel de gros entretien suscite le plus d'interrogations de la part des établissements :
 - dans sa frontière avec les opérations d'investissement : le PPGE ne devrait porter que sur les dépenses immobilières imputées en comptes de charges, à l'exception des travaux immobilisés (voir 4.3)²⁷ ;
 - dans sa frontière avec les opérations de petite maintenance²⁸ ;
 - dans sa lisibilité lorsque le périmètre du PPGE retrace à la fois des dépenses relevant du BAIM et du budget principal, ce qui est par exemple le cas de l'université Toulouse 1²⁹.

La mission considère qu'au-delà des difficultés spécifiques rencontrées par chaque établissement, la situation actuelle, assez inégale et globalement imparfaite, résulte en partie de l'absence de cadrage initial par le MENESR, qui a laissé chaque établissement construire ses propres outils sans chercher à en uniformiser la présentation et les exigences.

²⁶ En outre, la convention de dévolution prévoit, comme cela a déjà été évoqué, que 95 % de la dotation initiale est indexée sur l'activité de l'établissement. Un ajustement est également possible, lors de la renégociation du contrat d'établissement, pour 5%, en fonction des performances constatées. En tout état de cause, l'augmentation de 0,9 M€ est donc une hypothèse très optimiste.

²⁷ Selon l'instruction M 93 le bilan d'un EPSCP doit comporter à son actif l'ensemble des biens immobilisés, c'est-à-dire des biens ou valeurs destinés à rester durablement sous la même forme dans l'établissement, et notamment les immobilisations, biens de toute nature [...] affectés à l'établissement ou acquis par lui, non en vue d'être consommés dans l'année [...] mais pour être conservé d'une manière durable par l'établissement en vue de l'accomplissement de sa mission.

²⁸ Petite maintenance (niveau 1 à 3) ; GER niveau 4 et 5 (voir note de bas de page n° 14).

²⁹ Les contrats de maintenance et l'entretien curatif y sont imputés sur le budget principal et non sur le budget annexe immobilier.

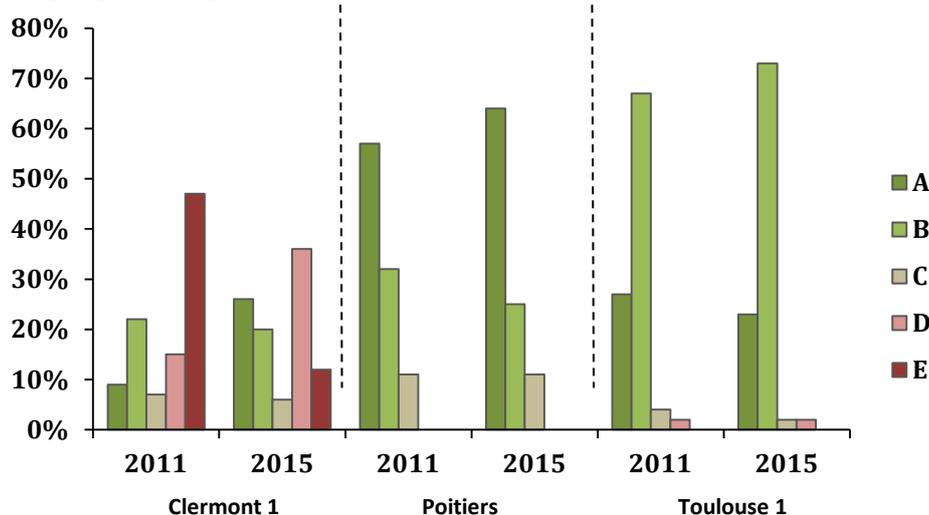
3. Si la dévolution du patrimoine constitue un accélérateur des rénovations, son impact sur l'occupation des locaux et la valorisation des biens reste encore limité

3.1. L'amélioration de la qualité du bâti dans le cadre de la dévolution est réelle, même si elle dépend de la situation initiale des établissements

La dévolution a permis une amélioration nette de l'état du bâti dans les trois établissements bénéficiaires :

- ◆ **l'amélioration de la qualité des bâtiments est très nette à l'université Clermont 1** qui comptait plus de 80 000 m² en catégorie D et E, représentant 62 % de ses surfaces en 2011. La part des surfaces classée en catégorie E représentait même 47 % du total. Cette dernière catégorie n'est plus que de 12 % en 2015 alors que les surfaces classées en A et B sont passées de 31 à 46 % ;
- ◆ **la situation de départ étant beaucoup plus favorable à l'université Toulouse 1 et à l'université de Poitiers, l'amélioration intervenue depuis la dévolution est réelle mais, de façon logique, moins spectaculaire :**
 - l'état du bâti de l'université de Poitiers a atteint un point d'équilibre très satisfaisant. Les bâtiments classés en catégorie A et B représentent 89 % du total en 2015, comme en 2011, mais la proportion de bâtiments classés en catégorie A a augmenté de sept points ;
 - il en va de même à l'université de Toulouse 1 : en 2011, 94 % des bâtiments étaient classés en catégorie A et B. En 2015, ce pourcentage est monté à 96 %, même si les locaux classés en A ont légèrement diminué au profit de la catégorie B. Ce dernier point est cependant provisoire puisque un amphithéâtre de 768 places et une bibliothèque universitaire sont actuellement en cours de rénovation³⁰.

Graphique 1 : Répartition des surfaces suivant leur classification 2011/2015



Source : Mission IGF/IGAENR d'après les enquêtes du MENESR.

³⁰ Le passage de A en B entre 2011 et 2015 porte sur la bibliothèque universitaire de l'Arsenal. Cette situation est provisoire puisque les travaux du *learning center* entraînant une rénovation de ces locaux débutent fin juin 2016.

Tableau 3 : Évolution de l'état du bâti dans les trois universités expérimentatrices

Catégories	Clermont 1		Poitiers		Toulouse1 ³¹	
	2011	2015	2011	2015	2011	2015
A	9 %	26 %	57 %	64 %	27 %	23 %
B	22 %	20 %	32 %	25 %	67 %	73 %
C	7 %	6 %	11 %	11 %	4 %	2 %
D	15 %	36 %	-	-	2 %	2 %
E	47 %	12 %	-	-	-	-
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : Mission IGF/IGAENR d'après les enquêtes du MENESR.

La situation en matière de mise en sécurité et d'accessibilité s'est également améliorée :

- ◆ l'université de Poitiers, qui n'avait que des avis favorables de la commission de sécurité avant la dévolution, a fait porter son effort sur l'accessibilité pour atteindre 80 % de locaux accessibles en 2015 ;
- ◆ les locaux de l'université Clermont 1, qui faisaient l'objet de trois avis défavorables en 2011, n'en compte plus qu'un seul en 2015. L'accessibilité a également été améliorée, passant de 74 % des locaux en 2011 à 81 % en 2015 ;
- ◆ enfin, l'université Toulouse 1, l'avis défavorable sur l'IUT de Rodez a été levé en septembre 2015. Depuis cette date, l'université n'a que des avis favorables. L'établissement fait des efforts (2,5 M€ de 2012 à 2015 et 2 M€ supplémentaires programmés sur six ans) pour améliorer le taux d'accessibilité, qui atteint 44 % pour l'ensemble des locaux et 62 % pour l'IEP en 2015.

3.2. La dévolution n'a pas permis d'améliorer significativement le niveau d'utilisation des locaux et les économies de fluides et d'énergie

1/ L'absence d'impact de la dévolution sur le niveau utilisation des locaux est observée dans les trois établissements, bien que l'un d'entre eux souffre de tensions sur ses locaux :

- ◆ à l'université Clermont 1, la dévolution n'a pas amené d'amélioration du taux d'utilisation des locaux³². Au contraire, globalement, le taux d'occupation est passé de 85 % en 2011 à 82 % en 2015. Une réduction en cours du nombre de salles banalisées devrait avoir un impact favorable sur le taux d'occupation et les amphithéâtres font l'objet d'opérations de recoupement afin de les adapter aux effectifs des promotions futures et aux nouvelles formes d'enseignement. L'établissement estime que son taux d'occupation à cinq ans s'établira à 90 % ;
- ◆ l'université de Poitiers n'est pas dans une situation meilleure au regard du taux d'occupation. Ce dernier est toujours très faible (46 % en 2015 contre 42 % en 2011) malgré la réduction globale des surfaces évoquée *supra*, notamment pour les salles banalisées occupées à 43 % seulement. L'université a engagé une recherche d'efficacité pour atteindre un taux d'occupation de 55 % d'ici 2020, par l'utilisation d'un logiciel de gestion centralisée des salles, des mutualisations d'amphithéâtres et des équipements de recherche (animalerie, plateforme expérimentale des sciences pour l'ingénieur, pôle chimie) ;

³¹ Hors locaux IEP.

³² Le calcul du taux d'occupation pour les amphithéâtres et les salles banalisées correspond au rapport entre l'occupation « réelle » de ces locaux et le quota horaire de référence (1 120 heures).

Annexe III

- ◆ l'université Toulouse 1 se heurte à une problématique inverse, celle d'une sur-occupation, mais la dévolution n'a pas pour autant modifié à ce jour la situation : le taux global d'occupation tel qu'il apparaît sur l'enquête du ministère s'établit, comme déjà évoqué *supra*, à 112 % en 2015. Si l'université est toujours pénalisée par un déficit de surfaces d'enseignement et de recherche, le taux d'occupation est cependant très différent d'un site à l'autre. Ainsi, les locaux de l'Arsenal (79 196m² SHON) ont, en 2015, des taux d'occupation de 138 % pour les amphithéâtres et 102 % pour les salles banalisées alors que les taux correspondant aux amphithéâtres et salles de la manufacture des tabacs (46 109 m²) s'élèvent, respectivement à 85 % et 53 %. La réalisation des projets de construction en cours, la réaffectation à l'IEP de la manufacture des tabacs actuellement occupée par la *Toulouse school of economics*, devrait permettre d'améliorer la situation.

2/ La dévolution n'a pas eu d'incidence claire à ce stade sur les économies de fluides ou d'énergie : les charges de consommation d'eau, d'électricité, de gaz et de chauffage ont diminué de 4,8 % à l'université de Poitiers sur la période 2012-2015 tandis qu'elles ont augmenté de 1,5 % et 4,7 % respectivement à l'université Toulouse 1 et à l'université Clermont 1 sur la même période.

3.3. Les cessions et valorisations de bâtiments restent encore marginales, à l'exception de l'université de Toulouse 1, du fait de marchés immobiliers peu dynamiques

Si chacun des établissements ayant bénéficié de la dévolution a tenté de développer ses ressources propres à travers des opérations de cession et/ou de valorisation, les résultats obtenus sont très variables d'un site à l'autre et largement tributaires de la situation locale du marché immobilier :

- ◆ l'université de Poitiers a cédé un bâtiment en 2014 pour 0,85 M€. D'autres biens sont en vente et plusieurs bâtiments (GIMINI, CFMI et GU1) pourraient également être mis en vente à partir de 2017 mais le marché immobilier atone rend difficiles les cessions immobilières. Ils sont estimés à un total d'environ 0,9M €. Le produit des locations de locaux à des partenaires publics ou privés et les redevances a plus que triplé entre 2014 et 2015, passant de 114 089 € à 361 295 €. Ces produits sont toutefois soumis à des variations et la prévision 2016 ne s'établit plus qu'à 212 000 € ;

L'université Clermont 1 a réalisé une cession en 2015 pour un montant de 0,42 M€ (centre Gergovia) mais d'éventuels nouveaux projets de cession se heurteraient, selon l'université, à un marché d'immobilier très déprimé localement. L'université perçoit par ailleurs des recettes régulières issues de locations pour un montant annuel limité, de l'ordre de 75 000 € ;

- ◆ Contrairement aux deux autres établissements, l'université Toulouse 1 bénéficie de perspectives de valorisation plus intéressantes :

La vente du bien hébergeant l'IEP est prévue dès que les locaux seront libérés et la situation de cet immeuble, en centre-ville, suscite l'intérêt des investisseurs. L'université l'a fait expertiser par un cabinet privé, qui a retenu une valeur de 7 M€. L'université a cependant conservé une certaine prudence en inscrivant dans son PPI une prévision de recette de 6 M€. Il est cependant à noter que :

- ce bien faisait partie avant 2011 des biens propres de l'établissement et que la dévolution est donc sans impact sur sa vente ;
- si le potentiel du bâtiment de l'IEP est appréciable, une fois celui-ci vendu, le déficit de surface que connaît l'université rend d'autres cessions peu probables à court ou moyen termes ;

Annexe III

L'université Toulouse 1 loue également ses locaux de la manufacture des tabacs à la fondation Jean Jacques Laffont pour un montant annuel de 200 000 € en 2013 et 2014 et 350 000 € à partir de 2015. Lorsque la fondation pourra être hébergée dans le nouveau bâtiment construit pour la *Toulouse school of economics* le montant de l'indemnité d'occupation s'élèvera à 500 000 € par an.

En conclusion, les possibilités de cession et de valorisation des bâtiments, bien que très variables d'un site à l'autre, restent limitées, en raison soit d'un déficit de surface, soit du manque de dynamisme du marché immobilier. **En tout état de cause, si ces recettes constituent des compléments de financement appréciables, elles ne peuvent à elles seules financer les opérations de GER ou d'investissement.**

4. L'existence d'un budget annexe immobilier (BAIM) a sécurisé la gestion financière de la dévolution de patrimoine au sein des trois établissements bénéficiaires mais ses modalités doivent encore être précisées et harmonisées

4.1. Le BAIM permet de s'assurer que la dotation de dévolution finance bien des dépenses immobilières et facilite leur identification

La constitution d'un budget annexe immobilier (BAIM) est prévue par les conventions de dévolution. Elle permet d'identifier à l'intérieur du budget de l'établissement, les moyens qui sont attribués annuellement à l'entretien du patrimoine immobilier et de garantir que la dotation annuelle de dévolution couvre bien ces seules dépenses. Le BAIM facilite en outre le contrôle budgétaire en permettant, notamment, d'isoler la capacité d'autofinancement et le fonds de roulement liés à l'immobilier. Enfin, c'est un moyen d'information précieux du conseil d'administration. En effet, le BAIM fait l'objet d'un compte rendu spécifique au conseil d'administration, au moment de la présentation du compte financier, permettant de suivre les opérations immobilières en lien avec le PPI :

- ◆ l'université Clermont 1 note à ce propos la grande lisibilité de ce budget annexe pour les administrateurs de l'établissement ;
- ◆ plus largement, la mission relève une initiative intéressante de l'université de Poitiers consistant à former les élus aux enjeux patrimoniaux en début de mandat. Cette formation permet de mieux comprendre l'intérêt et le fonctionnement du BAIM, de renforcer les connaissances des administrateurs et la qualité des débats sur les questions immobilières intégrant les aspects liés aux nouveaux usages, aux performances énergétiques, à la sécurité et l'accessibilité.

4.2. En pratique, les dépenses consacrées à l'immobilier par les trois établissements bénéficiaires ont significativement progressé

La mission a examiné les dépenses de GER et les investissements immobiliers des trois universités depuis la dévolution de leur patrimoine. Dans les trois cas, elle constate une augmentation très significative de ces dépenses consacrées à l'immobilier (31,3 M€ en moyenne pour les trois établissements et hausse de 129 % sur la période 2012-2015). Après un temps de maturation des projets, visible notamment dans la part élevée du fonds de roulement (FR) du BAIM au sein du fonds de roulement global en 2012, les établissements sont donc entrés dans une dynamique positive d'investissement en faveur de l'amélioration de leur patrimoine.

Annexe III

Tableau 4 : Évolution des dépenses de GER et des investissements immobiliers dans les trois établissements expérimentateurs sur la période 2012-2015 (en €)³³

	2012	2013	2014	2015	Évolution 2012/2015	Moyenne 2012/2015
Université de Poitiers	10 873 334	13 017 764	14 688 269	19 594 630	80,2 %	14 543 499
Université Toulouse 1	3 830 761	11 472 959	6 791 642	7 305 600	90,7 %	7 350 241
Université d'Auvergne	3 905 056	5 970 577	11 811 548	15 785 353	304,2 %	9 368 134

Source : Université de Poitiers, université Toulouse 1, université d'Auvergne ; mission.

La situation de l'université Toulouse 1 appelle cependant une explication complémentaire (voir détail en pièce jointe « Impact du financement des projets immobiliers sur le fonds de roulement de l'université Toulouse 1 de 2016 à 2018 ») :

- ◆ en effet, le FR du BAIM apparaît encore conséquent en 2015 puisqu'il représente 18,1 M€ soit 60,5 % du FR global de l'établissement ;
- ◆ il est cependant largement préempté par le financement de plusieurs projets qui ont pris du retard et sur lesquels l'université est engagée ; ainsi, le prélèvement sur FR estimé sur les années 2016 à 2018 pour financer les opérations de rénovation de l'amphithéâtre Despax, la création du *learning center*, la sécurisation du cloître et la construction du bâtiment de la *Toulouse school of economics* est estimé à plus de 25 M€³⁴.

Tableau 5 : Évolution du fonds de roulement (FR) du BAIM dans les trois établissements expérimentateurs sur la période 2012-2015 (en €)

	Université de Poitiers		Université Toulouse 1		Université d'Auvergne	
	2012	2015	2012	2015	2012	2015
FR global	19 546 102	26 649 725	20 731 392	29 922 431	25 100 373	32 312 733
Dont FR BAIM	6 145 308	7 610 640	11 235 244	18 115 640	11 777 311	8 252 043
FR BAIM/FR global	31,4 %	28,6 %	54,2 %	60,5 %	46,9 %	25,5 %

Source : Université de Poitiers, université Toulouse 1, université d'Auvergne ; mission.

4.3. La constitution du BAIM, si elle a pour partie été encadrée, a cependant laissé subsister des zones d'incertitude

Le BAIM a été constitué dans chacune des universités bénéficiaires de la dévolution au 1^{er} janvier 2012. Sa création a soulevé plusieurs arbitrages, qui n'ont été que pour partie encadrés à travers une fiche explicative du fonctionnement du BAIM, produite par le MENESR et par le ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, et adressée aux trois établissements expérimentateurs par courrier du 6 décembre 2011.

³³ Le périmètre n'est pas identique entre les différents établissements, qui n'ont notamment pas la même définition du GER.

³⁴ Ce montant prend en compte le financement par les collectivités territoriales, aux termes d'engagements informels. Si ces engagements ne sont pas tenus le prélèvement sur fonds de roulement estimé à 25M€ devra être augmenté de 5M€ pour la première phase de l'opération Duportal.

Annexe III

1/ Sur la constitution du bilan du BAIM : les universités ont apporté au BAIM des réserves et ont inscrit au bilan du BAIM l'ensemble de l'immobilier (brut et amortissement) dévolu ou appartenant à des tiers mais contrôlés par l'établissement ainsi que les subventions (brut et amortissement) et provisions associées. La répartition des réserves entre le budget principal et le BAIM n'a cependant pas été encadrée par les conventions de dévolution et s'est faite dans un certain flou : elle a été laissée à l'appréciation des établissements, qui ont cherché à constituer des réserves propres au BAIM sans fragiliser le fonds de roulement du budget principal ;

- ◆ à l'université Toulouse 1, 1 200 000 € ont été apportés en réserves au BAIM, montant correspondant à la contribution de dévolution versée au titre des trois derniers mois de 2011 (1 250 000 €) non consommée en 2011 et qui a abondé le résultat de l'exercice. Ce choix permettait également de maintenir un fonds de roulement du budget principal équivalent à 30 jours de dépenses de fonctionnement décaissables, conformément à la norme prudentielle préconisée par le MENESR ;
- ◆ à l'université Clermont 1, le transfert d'une partie des réserves de l'établissement vers le BAIM a été effectué de façon à conserver un fonds de roulement du budget principal représentant 40 jours de dépenses. Ce choix a été fait afin de permettre au budget principal de financer le premier équipement des bâtiments devant être mis en service en 2013 puis 2014 ;
- ◆ à l'université de Poitiers, un montant de 3 220 632 € a été transféré au BAIM, correspondant au montant des subventions non utilisées au 31 décembre 2011.

2/ Sur le périmètre et la formation du résultat du BAIM : selon la fiche explicative du 6 décembre 2011 déjà mentionnée, il apparaît que :

- ◆ en produits, le BAIM comprend obligatoirement la totalité de la dotation annuelle de dévolution de l'État, les éventuelles subventions de fonctionnement versées par les collectivités territoriales, la contribution du budget principal que chaque établissement doit, annuellement, verser au BAIM, enfin les produits de cession des biens immobiliers et la quote-part des subventions d'investissement virée au résultat de l'exercice le cas échéant ;
- ◆ en charges, le BAIM comprend obligatoirement les dépenses immobilières liées au GER correspondant à la maintenance à la charge du propriétaire, les provisions dans le cadre du PPGE et les charges financières le cas échéant, enfin les charges d'amortissement.

Par rapport à ces instructions, **plusieurs questions se sont posées, que la tutelle n'a que pour partie encadrées :**

- ◆ **la dotation annuelle de dévolution de l'État**, considérée à juste titre dans chacun des établissements comme une subvention de fonctionnement, devait être inscrite intégralement dans le compte de résultat du BAIM ; la mission a cependant constaté des exceptions à ce principe : à titre d'illustration, à l'université de Poitiers, la somme correspondant au renforcement des compétences humaines induit par la mise en œuvre de la dévolution vient en déduction de la dotation récurrente de 10,8 M€. Cette déduction est restée stable à 609 000 € de 2012 à 2016, sans que ce niveau n'apparaisse directement corrélé aux nombres d'ETP supplémentaires réellement consacrés à l'activité immobilière. Le PPI prévoit en outre une augmentation annuelle d'environ 3 000 € à partir de 2017 ;
- ◆ **la contribution annuelle du budget principal au BAIM** aurait pu constituer le signe d'un engagement fort de l'établissement bénéficiaire de la dévolution en vue de l'entretien de son patrimoine ; les établissements ont cependant été libres d'en définir le montant et de le faire varier, ce qui a conduit à des situations assez floues, hétérogènes et parfois peu satisfaisantes :

Annexe III

- à l'université de Poitiers, la contribution annuelle du budget principal au BAIM a été déterminée sur la base de la part « historique » de la maintenance, identifiée dans les différents critères utilisés par le modèle SYMPA d'aide à l'allocation des moyens utilisé par la DGESIP³⁵ pour calculer la dotation globale de chaque établissement. Cette contribution a fait l'objet de quelques ajustements en fonction des besoins (par exemple le montant des vérifications techniques réglementaires) ; elle s'est établie à un niveau assez stable de 3,15 M€ en 2015 ;
 - à l'université Clermont 1 et l'université de Toulouse 1, les contributions se sont élevées respectivement à 1,0 M€ et 0,7 M€ en 2015, mais les critères qui ont conduit à déterminer ce niveau de contribution, au demeurant faible, n'ont pas été précisés. Par ailleurs, à l'université Toulouse 1, si le montant de la contribution annuelle est « théoriquement » de 1,0 M€, en pratique cependant l'université déduit de cette contribution le montant de l'augmentation de la masse salariale correspondant aux recrutements opérés dans le cadre de la dévolution. Ce montant est réévalué chaque année de 2 %, ce qui entraîne une réduction automatique de la contribution (724 086 € en 2015 ; 695 000€ en 2020). Les modalités de calcul de cette déduction en augmentation chaque année, sans justificatif, ne sont pas satisfaisantes. En effet, s'il était logique d'admettre, à la mise en œuvre effective de la dévolution, un besoin de renforcement des compétences, l'évolution de la masse salariale correspondante devrait, en vitesse de croisière, être prise en charge par le budget général de l'établissement. À l'opposé, il peut cependant arriver qu'en cas de besoin le budget principal contribue au BAIM de façon exceptionnelle³⁶ ;
- ◆ **le périmètre des postes de dépenses à inclure dans le BAIM** peut varier d'un établissement à l'autre. Selon la fiche explicative du 6 décembre 2011 déjà mentionnée, les établissements bénéficiaires peuvent, s'ils le souhaitent, affecter au BAIM les dépenses d'exploitation courantes liées à l'immobilier (fluides, contrats d'entretien et de nettoyage...). Il n'est en revanche pas prévu de faire figurer au BAIM les dépenses de personnel et les dépenses d'équipement mobilier. De ce fait, le périmètre retenu par chacun des établissements diffère et rend plus délicate toute tentative de comparaison :
- l'université Toulouse 1 et l'université Clermont 1 n'inscrivent en dépenses au BAIM que les moyens nécessaires à la maintenance relevant du propriétaire ; la DAF et la direction du patrimoine de l'université Toulouse 1 vont cependant présenter au prochain conseil d'administration un projet de modification du périmètre de leur BAIM incluant une contribution au titre des dépenses d'exploitation/maintenance et correspondant aux crédits ouverts jusqu'alors sur ces postes de dépenses dans le budget de l'établissement principal ;
 - l'université de Poitiers, en revanche, affecte également au BAIM les dépenses et les ressources correspondant aux vérifications techniques réglementaires, à la maintenance du locataire et à l'entretien des voiries et espaces verts ;
 - aucune des universités concernées ne porte au BAIM des charges de fluides, ce qui permettrait pourtant de financer en partie les opérations de maintenance à partir des économies réalisées sur les charges d'infrastructure.

³⁵ Il n'existe aucune automaticité entre le résultat du modèle et le montant de la dotation globale de fonctionnement qui est allouée à chaque établissement.

³⁶ En 2015, 5,0 M€ ont été versés pour financer les travaux de *Toulouse school of economics*.

Annexe III

- ◆ **le traitement comptable des amortissements** est en revanche similaire entre les trois établissements :
 - les trois établissements ont choisi de procéder à des amortissements par composants³⁷, ce qui a contribué à améliorer la qualité de leurs documents comptables et constitue une bonne pratique aux yeux de la mission ;
 - les trois établissements prennent en compte en compte les amortissements relatifs aux investissements immobiliers au sein du BAIM.

Encadré 1 : Évolution des règles applicables en matière d'amortissement

Selon les règles de l'instruction M9-3 applicables en matière d'amortissement des immobilisations corporelles au moment de la dévolution, le critère déterminant en matière de financement des amortissements était celui de la « charge du renouvellement du bien ». Si cette charge incombait à l'établissement, il lui appartenait de financer sur ses ressources propres les dotations aux amortissements. Dans le cas inverse, un dispositif spécifique de reprise sur subvention (dans le cas de travaux de rénovation) et de neutralisation (dans le cas de l'inscription initiale à l'actif du parc) devait être mis en œuvre. Dès lors que le patrimoine propre des universités était limité et que les biens immobiliers mis à leur disposition étaient généralement propriété de tiers, et notamment de l'État, la charge de ce renouvellement ne leur incombait pas et l'immense majorité du parc immobilier des universités faisait l'objet d'une neutralisation des amortissements.

L'entrée en vigueur de l'instruction du 18 décembre 2012³⁸, applicable au 1^{er} janvier 2013, a cependant modifié cette approche en abandonnant le principe du financement externe de l'actif en fonction du responsable du renouvellement du bien. Il s'agit désormais, pour chaque subvention d'investissement reçue, de distinguer les financements rattachables à un actif déterminé de ceux qui seraient non rattachables. L'instruction prévoit en effet que « *les financements rattachés à des actifs clairement identifiés évoluent symétriquement aux amortissements et dépréciations de l'actif financé, de manière à lier le produit (financement reçu) à la charge (consommation des avantages économiques ou perte de valeur de l'actif)* ». En pratique :

- pour les biens acquis sur fonds propres ou auxquels aucune subvention ne peut être rattachée, la charge d'amortissement incombe en totalité à l'université sans possibilité de reprise au compte de résultat de la quote-part de subvention ayant financé l'acquisition du bien pour tout ou partie, et donc sans possibilité de neutralisation des effets de l'amortissement ;
- pour les biens acquis sur subventions d'investissement, la charge d'amortissement est, au contraire neutralisée pour partie ou dans son intégralité par la reprise au compte de résultat de la quote-part de subvention ayant financé l'acquisition du bien pour tout ou partie (la reprise étant effectuée sur la même durée et au même rythme que l'amortissement de l'actif financé).

Les subventions non rattachées à une immobilisation ne donnent pas lieu à reprise.

Ce changement de réglementation a deux conséquences :

- la charge d'amortissement réellement supportée par les établissements devrait croître avec l'abandon du principe de financement externe de l'actif en fonction du responsable du renouvellement des biens ;
- la dévolution du patrimoine, qui dans l'ancienne réglementation transférait la charge de renouvellement des biens aux établissements, n'a plus aucune incidence spécifique sur les pratiques d'amortissement des établissements depuis le changement de règles.

Source : Mission.

³⁷ À l'université Clermont 1, l'amortissement par composants doit être mis en œuvre pour la première fois en 2016.

³⁸ BOFIP-GCP-13-004 du 31 janvier 2013 : instruction du 18 décembre 2012 relative à la comptabilisation des financements externes de l'actif dans les établissements publics nationaux et groupements d'intérêt public nationaux. L'instruction est applicable à partir des comptes clos le 31 décembre 2013.

3/ Sur la bonne imputation des dépenses en fonctionnement ou en investissement : les universités que la mission a visitées ont fait part de leur incertitude, dans de nombreux cas, sur les modalités de comptabilisation de dépenses de travaux en immobilisations ou en charges. Il importe de clarifier rapidement cette question, non seulement dans une préoccupation de qualité comptable et de transparence de la comptabilité patrimoniale mais aussi pour établir des bases de comparaison communes entre établissements :

- ◆ sur le principe, les dépenses doivent être considérées comme des charges d'exploitation si elles contribuent à maintenir l'actif en état normal d'utilisation. En revanche, elles doivent être comptabilisées en classe 2 si elles ont pour effet d'augmenter la valeur du bien ou de prolonger sa durée probable d'utilisation³⁹, ce qui implique que l'établissement doit ensuite financer l'amortissement de ces immobilisations ;
- ◆ en pratique, la mission a constaté des différences d'interprétation sur le critère de l'augmentation de la valeur ou la durée de vie du bien entre les trois établissements mais aussi au sein des établissements, entre les services en charge des finances et l'agent comptable, notamment. L'incertitude porte essentiellement sur :
 - la distinction à faire entre les dépenses d'entretien préventif et de réparation, qui sont des charges de fonctionnement, et les dépenses de grosses réparations, qui constituent des immobilisations ;
 - l'imputation des dépenses d'amélioration, qui peuvent par exemple concerner le remplacement d'un équipement usagé par un équipement neuf et contribuer ainsi, le cas échéant, à diminuer les coûts de fonctionnement. Ces dépenses doivent être comptabilisées en investissement, sauf s'il s'agit du remplacement standard d'un élément existant afin de maintenir le matériel en état de fonctionner, mais la nuance est parfois délicate à opérer.

Si le contrôle des commissaires aux comptes contribue à limiter les risques d'insincérité comptable et à harmoniser les pratiques, il apparaît utile d'établir, avec l'appui de la tutelle, des fiches de procédure sur ces différents aspects. Un travail similaire et déjà important a d'ailleurs été déjà réalisé par l'université de Poitiers.

Au-delà de l'aspect purement comptable, l'enjeu de cette clarification porte sur l'importance des amortissements qui devront être financés par les établissements bénéficiant de la dévolution, et donc sur le niveau de la capacité d'autofinancement qu'ils seront en mesure de générer.

Encadré 2 : Notion de « gros entretien »

Le concept de gros entretien (par distinction des travaux destinés à prolonger la durée de vie du bien) et leurs modalités de comptabilisation (charges ou immobilisations, mise en place d'un provisionnement ou non) sont décrits notamment :

- au I.5.4. de l'exposé des motifs de la norme 6 du recueil des normes comptables pour les établissements publics ;
- au commentaire du compte 1572, fascicule 6 de l'instruction comptable commune M9 (BOFIP GCP 16 006 du 25 avril 2016).

Il en ressort que les dépenses de gros entretien sont caractérisées par :

- l'inscription dans un programme pluriannuel ;
- un objectif de vérification du bon fonctionnement et de maintien en bon état.

Elles peuvent faire l'objet d'un provisionnement.

Source : MENESR ; mission.

³⁹ Article 311-1 du plan comptable général.

En définitive, la mission considère que les différentes zones d'incertitude qu'elle a relevées dans la constitution du BAIM s'expliquent sans doute davantage par la rapidité avec laquelle le dispositif de dévolution a été mis en œuvre que par une volonté de laisser une liberté d'appréciation aux établissements sur ces questions, dont l'incidence sur la qualité des comptes et la formation du résultat et de la CAF n'est pas neutre. Elle estime qu'un cadre commun et précis de règles applicables serait de nature à bénéficier à la fois aux établissements et à la tutelle.

5. L'accompagnement et le suivi des établissements bénéficiaires de la dévolution effectués par le MENESR doivent évoluer

En plus du contrôle exercé par le Parlement prévu à l'article 51 de la loi LRU, les conventions particulières de dévolution prévoient que les engagements pris par les universités expérimentatrices sont examinés dans le cadre du contrôle budgétaire effectué par le recteur, en lien avec le DRFiP et lors du renouvellement du contrat d'établissement.

Au titre du suivi demandé par le parlement, un bilan d'étape a été réalisé en 2013 par la DGESIP en lien avec les établissements concernés. La note du 5 mars 2014 rédigée à l'issue de ces travaux et transmise à la mission souligne les apports positifs de la dévolution du patrimoine et envisage les modalités possibles d'une future extension du transfert des biens immobiliers aux autres établissements d'enseignement supérieur.

Dans le cadre du contrôle budgétaire, les recteurs suivent la régularité et la soutenabilité financière des budgets annexes immobiliers et des projets des universités dévolues. L'objectif est de s'assurer que l'université a programmé les financements nécessaires au maintien en l'état des immeubles transférés. Le contrôleur budgétaire académique (CBA) et l'ingénieur régional de l'équipement (IRE) vérifient que les dépenses de GER réalisées sur les cinq dernières années et programmées sur les cinq suivantes sont supérieures ou égales à la contribution de dévolution augmentée des autres ressources affectées au GER.

La mission a cependant constaté des différences dans ce contrôle des dépenses financées par la dotation récurrente suivant le rectorat concerné :

- ◆ à Toulouse, dans le cadre du bilan effectué au moment du renouvellement du contrat d'établissement, le suivi des opérations de GER et des différents projets immobiliers était très pointilleux, site par site, projet par projet. La comparaison entre la programmation et la réalisation était très poussée ;
- ◆ dans le cas des deux autres établissements, le contrôle budgétaire du BAIM était réalisé de façon à la fois plus distante et plus globale.

La convention prévoit également un bilan de l'avancement des opérations pluriannuelles et une analyse de l'exécution des engagements de performance au moment du renouvellement du contrat d'établissement. Le renouvellement du contrat de l'université Toulouse 1 est prévu en 2016. La DGESIP a travaillé en lien avec l'établissement et le rectorat pour établir ce bilan et a transmis un rapport provisoire à l'établissement en décembre 2015. Ce rapport souligne l'exécution des gros travaux de GER et le retard pris dans la réalisation de certains travaux programmés à partir des diagnostics, d'accessibilité notamment. La DGESIP accorde de la souplesse à l'UT1 pour l'utilisation de sa dotation annuelle de dévolution, l'établissement étant autorisé à interpréter la notion de GER de façon extensive afin de financer des travaux d'extension sur la dotation annuelle.

Tous ces contrôles demandent beaucoup de travail aux universités, aux rectorats et à la DGESIP, travail qui n'est pas toujours proportionné à l'utilisation qui est faite des informations collectées.

La mission estime pour sa part que, lorsque l'établissement a fait la preuve de sa maîtrise de la fonction immobilière et qu'il a mis en œuvre une véritable politique d'amortissement, que lorsque les chiffres figurant dans le budget annexe sont sincères, la tutelle doit prendre la décision d'alléger son contrôle, à l'instar de ce qui est pratiqué pour les Idex à l'issue de la phase probatoire de cinq ans. Cette évolution ne fait pas obstacle au maintien d'un regard général à l'occasion de l'exercice du contrôle budgétaire ou particulier à travers l'examen des dossiers d'expertise dont la procédure s'applique également aux universités bénéficiant de la dévolution.

6. Conclusion : conditions de succès de la dévolution du patrimoine

L'examen de la situation des trois universités ayant bénéficié à titre expérimental de la dévolution de leur patrimoine immobilier fait apparaître plusieurs points clés de réussite d'une telle opération :

1/ Pour les établissements candidats à la dévolution du patrimoine :

- ◆ **un portage politique et une gouvernance efficace :**
 - des élus pleinement conscients de l'importance de la gestion du patrimoine et des projets immobiliers dans la stratégie globale de l'établissement. Le portage politique doit être fort⁴⁰ ;
 - la mise en place, au-delà du conseil d'administration de l'établissement, d'une instance de dialogue et de concertation dédiée avec les collectivités territoriales ;
- ◆ **une organisation professionnelle et rationnelle :**
 - des services en charge du patrimoine disposant des compétences techniques poussées, y compris en matière de droit de la commande publique, de maîtrise d'ouvrage et de fonctions supports dédiées ;
 - une centralisation de la fonction immobilière au sein de la direction du patrimoine afin de garantir une cohérence de la stratégie et d'éviter une dispersion des moyens au sein des composantes ;
 - une bonne circulation de l'information entre les différents acteurs responsables du patrimoine : à ce titre, la mise en place d'un comité de pilotage immobilier comprenant les élus concernés, les responsables des directions chargées du patrimoine et des finances et l'agent comptable est à encourager ;
- ◆ **une connaissance précise du patrimoine et de son état :**
 - des systèmes d'information dédiés à la gestion du patrimoine, recensant les caractéristiques de chaque bien et disposant d'une interface avec les logiciels d'occupation des salles et amphithéâtres⁴¹ ;
 - des actualisations régulières de l'état et de la valeur du patrimoine bâti et non bâti, y compris des réseaux et voiries ;
- ◆ **des capacités fiables de pilotage et de programmation pluriannuelles :**
 - l'existence de procédures comptables claires et formalisées en matière de comptabilisation en charges ou en immobilisations ;
 - la mise en œuvre d'une véritable politique d'amortissement conforme à la réglementation, permettant de générer une capacité d'autofinancement suffisante pour l'avenir ;

⁴⁰ La formation des élus en début de mandat observée à l'université de Poitiers est une pratique intéressante concernant un domaine particulièrement complexe, qui allie des aspects techniques, financiers et juridiques.

⁴¹ Ce dernier point ne constituant pas une condition préalable à la dévolution du patrimoine elle-même.

Annexe III

- des outils de programmation et de suivi lisibles et liés entre eux (PPI et PPGE notamment), faisant apparaître clairement fonctionnement et investissement, les sommes déjà engagées, les projets susceptibles d'être différés et les aléas ;
- la mise en place d'une comptabilité de gestion sur les postes de charges immobilières, qui constituerait une bonne pratique ;
- ◆ **un modèle économique soutenable et des capacités financières suffisantes** intégrant une programmation pluriannuelle du BAIM (voir annexes études de cas), permettant notamment d'assurer un niveau « plancher » de GER.

2/ Pour la tutelle nationale et académique :

- ◆ **une définition plus précise des règles et procédures comptables que les établissements doivent appliquer**, afin d'améliorer la qualité des comptes, de faciliter le pilotage de la fonction immobilière et de permettre des comparaisons fiables entre établissements :
 - définition plus précise du périmètre des BAIM intégrant l'ensemble des charges et produits associés à la gestion du patrimoine immobilier, y compris les charges d'infrastructure, en dehors de la masse salariale qui pourrait néanmoins figurer dans le BAIM à titre optionnel ;
 - proposition d'un référentiel pour la comptabilisation des immobilisations par composants et pour l'établissement d'un programme de GER ;
- ◆ **un engagement « plancher » demandé aux établissements en termes de financement du GER** et de participation du budget général au BAIM ;
- ◆ **une harmonisation des pratiques des différents rectorats concernés en matière de suivi des établissements et un allègement de la procédure de suivi à l'issue d'une période probatoire** qui verrait l'établissement considéré satisfait à ses engagements ;
- ◆ **l'animation du réseau métiers des directeurs de patrimoine**⁴².

*

La plupart des recommandations énoncées, notamment en matière d'outils de pilotage et de comptabilité, constituent également des pistes d'amélioration pour les trois universités bénéficiant déjà de la dévolution de leur patrimoine immobilier. Mais au-delà des recommandations énoncées, le défi est désormais, pour ces trois établissements :

- ◆ de poursuivre leurs efforts en faveur de l'amélioration du bâti, en veillant à maintenir en bon état dans le futur le bâti déjà classé en catégories A et B ;
- ◆ d'intensifier leurs efforts en matière :
 - d'optimisation des coûts et des possibilités de valorisation ;
 - d'adaptation des locaux aux besoins et d'occupation des locaux ;
 - de rationalisation des implantations.

⁴² Depuis 2016, les directeurs du patrimoine sont intégrés dans les séminaires d'animation du MENESR jusque-là consacrés aux IRE et aux directeurs du plan Campus. Cette initiative permet de mieux partager l'information et les problématiques immobilières et est à encourager.

PIECE JOINTE

**Impact du financement des projets immobiliers sur le
fonds de roulement de l'université de Toulouse 1
de 2016 à 2018**

PIECE JOINTE

Le fonds de roulement (FdR) lié au budget annexe immobilier (BAIM) de l'université Toulouse 1 à la fin de l'exercice 2015 peut paraître conséquent :

- ◆ il contribue pour plus de 60 % au fonds de roulement global de l'université de Toulouse 1 à la clôture de l'exercice 2015 ;
- ◆ il a augmenté de 44 % entre 2012 et 2015, tandis que sa part affectée au BAIM a progressé de 61 % sur la même période.

Plus précisément, alors que le fonds de roulement lié au budget annexe était quasi stable de 2012 à 2014, il a augmenté de 46,76 % entre 2014 et 2015. Sur la même période le fonds de roulement du budget principal de l'établissement (hors BAIM) diminuait de 15,31 %. Cette situation s'explique, notamment, par l'abondement exceptionnel de 5 M€ du budget principal au BAIM en 2015 pour financer les travaux de construction de la *Toulouse school of economics* (TSE).

Tableau : Part du fonds de roulement (FdR) affecté au BAIM sur le FdR global de l'établissement

	2012	2013	2014	2015
FdR global établissement	20 731 392	22 467 552	26 284 686	29 922 431
Dont FdR affecté au BAIM	11 235 244	12 156 809	12 344 070	18 115 640
% FdR BAIM/FdR établissement	54,19%	54,11%	46,96%	60,54%

Source : mission IGF/IGAENR, d'après les données transmises par l'université Toulouse 1.

Il est cependant largement préempté par le financement de plusieurs projets qui ont pris du retard et sur lesquels l'université est engagée :

- ◆ **certaines opérations autofinancées sont déjà engagées ou devraient commencer dans un délai très court ;** il s'agit de :
 - la mise en sécurité de l'amphithéâtre Despax prévu pour un total de 5 379 869 € commencée en 2015 et qui devrait se terminer début 2017 ;
 - la création du « *learning center* » pour 5 036 000 € qui débutera en 2016 ;
 - la sécurisation du cloître prévue pour 1 000 000 € en 2016/2017 ;Pour ces trois opérations, l'autofinancement représente 11 415 869 € entre 2016 et 2017.
- ◆ **la construction des locaux de la *Toulouse School of Economics* (TSE) :**
 - cinq ans après la décision de principe de réaliser cette opération, le projet n'est toujours pas abouti et le déménagement prévu n'a pas eu lieu ; le retard dans le projet a entraîné une sous consommation de la dotation de dévolution sur les années 2014 et 2015 ; la construction devrait être terminée en 2018, avec trois ans de retard et un surcoût estimé à 3 M€¹ ;
 - ce retard n'est cependant pas imputable à la seule université : la filiale du bureau d'études chargée de ce projet a été placée en liquidation judiciaire en août 2014. En mars 2015, le marché a été résilié. Les études d'exécution ont été reprises en avril 2015 par la société chargée du gros œuvre et il a été nécessaire de consolider les fondations qui avaient été sous dimensionnées par le bureau d'études initial ;

¹ Notamment, la construction était en partie financée par le fonds européen de développement régional (FEDER). Le retard dans le paiement des travaux a fait perdre à l'université une partie des fonds attendus à ce titre (2,5M€). Ce montant sera dès lors financé par prélèvement sur le fonds de roulement de l'université.

PIECE JOINTE

- l'université a engagé un contentieux pour obtenir réparation des dommages subis. L'issue de ce recours et son échéance sont incertaines, même si l'université avait inscrit un montant de 9 M€ de dommages et intérêts dans le PPI approuvé en 2015. Le conseil d'administration de mars 2016 a pris la décision d'exclure des recettes ce montant en raison de son caractère trop incertain, ce que la mission approuve ;
 - en définitive, le coût total du projet est estimé à 56 M€ TTC (comprenant des aléas à hauteur de 6,5 M€ et des dépenses de premier équipement pour 1,2M€). Sur ce total, en prenant en compte les dépenses déjà payées et les subventions perçues, l'université devra financer environ 14M€, de 2016 à 2018 par prélèvement sur fonds de roulement.
- ◆ **le relogement de l'IEP et l'opération Duportal :**
- l'institut d'études politiques (IEP) est hébergé dans des locaux vétustes sur lesquels la commission de sécurité a émis un avis favorable avec réserves en 2011. La convention de dévolution fait obligation à l'université d'accueillir gracieusement l'IEP dans ses locaux. La rénovation du bâtiment, envisagée à un moment, a été estimée trop coûteuse. L'établissement a alors envisagé des solutions alternatives. Un projet d'acquisition en 2013 d'un immeuble situé quai Saint Pierre a donné lieu à des études pour un montant de 900 000€ avant d'être abandonné suite au refus du permis de construire par la nouvelle équipe municipale ;
 - l'université a décidé de reloger l'IEP dans les locaux actuellement occupés par TSE qui déménagera dès la livraison du nouveau bâtiment qui lui est dédié (voir *supra*). La vente des locaux actuels de l'IEP est également prévue. Dans le cadre du plan Campus, l'université a obtenu 15,12M€ pour la construction de locaux affectés au sport et à la médecine étudiante qui n'ont pas encore été utilisés. Suite à l'abandon du projet quai Saint Pierre, l'UT1C a développé le projet d'acquisition de la parcelle du parking de la cité administrative (10 000 m²) qui jouxte le campus existant. L'achat du terrain a été approuvé par le MENESR par courrier du 31 mars 2016 adressé à l'établissement² ;
 - l'université prévoit de réaliser 12 000 m² de surface (surface de plancher), répartis en 3 000 m² d'équipements sportifs et médecine étudiante et 9 000 m² de locaux d'enseignement. La réalisation de ces surfaces d'enseignement est prévue en deux phases (3 000 m² dans un premier temps puis 7 300 m² entre 2023 et 2028) ;
 - le coût du projet est évalué à 24,2 M€ pour la première tranche (y compris l'achat terrain pour 7 M€) et 32,2 M€ pour la deuxième tranche :
 - l'université prévoit un financement total de la première tranche par subventions (Campus, ville de Toulouse, métropole, Région) et une partie du produit de cession du bâtiment actuel de l'IEP. Ce plan de financement inclut des recettes qui ne sont pas certaines pour un total de 5 M€ provenant des collectivités territoriales. Cette somme a fait l'objet de courriers d'engagement politique de la ville, la métropole et la région, mais sans que des notifications officielles ne viennent sécuriser ces annonces ;
 - la deuxième tranche devrait être financée par l'université sur des crédits redéployés suite à l'abandon de certains projets, par transfert du budget principal sur le BAIM et avec une part de la vente des locaux de l'IEP.

² L'approbation comprend, notamment, les réserves suivantes : une analyse juridique doit être réalisée sur la comptabilité du projet avec les statuts de l'établissement, la soutenabilité financière fera l'objet d'une validation en CISG et les évolutions de la phase 2 seront portées à la connaissance du ministère.

PIECE JOINTE

Ainsi, le prélèvement sur fonds de roulement sur les années 2016 à 2018 pour financer les opérations de rénovation de l'amphithéâtre Despax, la création du *learning center*, la sécurisation du cloître et la *Toulouse school of economics* est déjà estimé à plus de 25 M€, auxquels il faudra rajouter 5 M€ pour la première phase de l'opération Duportal si les collectivités n'honorent pas leurs engagements informels.

Dans ces conditions, et même si les études pourront être réalisées sur le projet global, la mission estime que l'université devra réfléchir avant d'engager la deuxième phase du projet Duportal prévue en 2023, au regard de sa situation financière et de ses besoins du moment.

ANNEXE IV – ÉTUDE DE CAS

Université de Strasbourg

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. L'UNIVERSITE DE STRASBOURG PRESENTE UN NIVEAU DE MATURITE AVANCE DANS SON ORGANISATION ET DANS LA MAITRISE DES OUTILS DE GESTION DE SA FONCTION IMMOBILIERE, MAIS DOIT ENCORE PROGRESSER DANS SA CAPACITE DE PROJECTION PLURIANNUELLE	2
1.1. L'université dispose d'un niveau de connaissance de son patrimoine très satisfaisant du fait, notamment, de l'utilisation d'un système d'information patrimonial	2
1.2. L'université de Strasbourg a également conduit un travail d'amélioration de la qualité et de la lisibilité de son bilan comptable afin qu'il reflète une image plus fidèle de la situation de son patrimoine immobilier	3
1.3. L'Université de Strasbourg dispose d'une fonction immobilière structurée	3
1.4. L'université a néanmoins besoin de faire de ses documents de programmation immobilière des outils de pilotage réalistes et utiles.....	5
2. L'UNIVERSITE DE STRASBOURG, QUI DISPOSE D'UN PATRIMOINE NECESSITANT DES REMISES A NIVEAU CONSEQUENTES, A ENGAGE GRACE A DIVERS FINANCEMENTS EXTERNES UN IMPORTANT CHANTIER DE MODERNISATION DE SON CAMPUS.....	6
2.1. L'université dispose d'un patrimoine dont l'état est encore assez médiocre	6
2.2. Bénéficiaire du Plan Campus, d'une initiative d'excellence et du contrat de plan État-région, l'université dispose néanmoins déjà de moyens pour déployer une stratégie immobilière ambitieuse	7
3. L'UNIVERSITE A MANIFESTE UN INTERET DE PRINCIPE POUR LA DEVOLUTION DU PATRIMOINE, MAIS SOUS DE FORTES RESERVES COMPTE TENU DE L'ABSENCE D'ACCOMPAGNEMENT FINANCIER DE L'ÉTAT	9
3.1. L'université se trouve dans une situation financière saine et dispose donc de marges de manœuvre, qu'elle n'entend pourtant pas affecter prioritairement à l'immobilier	9
3.2. L'université n'identifie par ailleurs qu'un faible potentiel concernant la valorisation ou la cession de son patrimoine	13
3.3. L'université adopte donc une approche prudente de la dévolution et ne paraît pas, pour l'heure, disposée à s'y engager sans soutien pour la remise à niveau de son patrimoine	14

Introduction

Créée par décret du 18 août 2008¹, l'Université de Strasbourg (Unistra) est issue de la fusion de trois établissements (universités de Strasbourg 1, 2 et 3, respectivement Louis Pasteur, Marc Bloch et Robert Schuman). La fusion effective au 1^{er} janvier 2009 a été concomitante au passage aux responsabilités et compétences élargies.

La fusion a contribué à faire de l'Université de Strasbourg un acteur territorial important, que ce soit en termes de moyens financiers, matériels et humains ou de capacité à structurer l'offre d'enseignement supérieur et de recherche au sein de la région :

- ◆ l'université compte 48 011 étudiants inscrits² et 5 140 ETP de personnels (dont 2 449 ETP enseignants-chercheurs et chercheurs et 2 170 ETP de personnels techniques, personnels administratifs)³ ;
- ◆ son patrimoine foncier représente plus de 100 hectares au sein desquels le patrimoine immobilier bâti compte 568 454 m² SHON répartis sur 151 bâtiments ; l'université est affectataire essentiellement de biens de l'État (98 % du foncier total bâti ou non bâti). Ce patrimoine est complété par un foncier en bien propre bâti ou non bâti représentant un peu plus d'1 % du total. Seule une parcelle sur laquelle est installée une station sismologique située à Sainte-Marie-aux-Mines dans le Haut-Rhin appartient à la commune ;
- ◆ sont associés à l'Université de Strasbourg depuis le 14 mai 2015⁴ l'université de Haute-Alsace située principalement à Mulhouse(UHA), l'institut national des sciences appliquées (INSA) de Strasbourg, la bibliothèque nationale et universitaire de Strasbourg et l'école nationale supérieure d'architecture de Strasbourg. Selon l'université, cette structuration ne devrait pas connaître d'évolution dans les prochaines années.

Tableau 1 : Régime de propriété du patrimoine de l'Université de Strasbourg

Propriétaire	Surface foncière (en m ²)	%	Surface bâtie (en m ² SHON)	%
État	987 121	98%	550 617	97%
Université	11 451	1%	10 509	1,8%
Collectivités	10 340	1%		
Locaux intégrés (hôpitaux)			4 120	0,7%
Locations ponctuelles			3 208	0,5%
TOTAL	1 008 912	100%	568 454	100%

Source : Université de Strasbourg.

¹ Décret n° 2008-787 portant création de l'Université de Strasbourg.

² Chiffres 2015/2016.

³ Chiffres DRH 2015.

⁴ Décret n° 2015-528 du 12 mai 2015 portant association d'établissements du site alsacien.

Annexe IV

L'Université de Strasbourg s'est engagée depuis plusieurs années dans une trajectoire de rayonnement à l'international, qu'elle entend poursuivre. Le processus de fusion est venu consacrer l'ambition de créer un établissement de rang mondial en atteignant une masse critique et en développant une offre multidisciplinaire de formation et d'activités de recherche. L'Unistra est lauréate du Plan Campus et d'une initiative d'excellence (IDEX). Au titre du plan campus l'établissement a obtenu une dotation non consommable de 375 M€ générant un revenu annuel de 15,1 M€.

La labellisation IDEX apporte à l'université une dotation non consommable d'un montant de 750 M€, générant des revenus annuels de 25,6 M€. En mai 2016, à l'issue d'une période probatoire de cinq ans, le projet initiative d'excellence de l'Université de Strasbourg a été confirmé par l'État, conformément à la proposition du jury international d'évaluation.

1. L'Université de Strasbourg présente un niveau de maturité avancé dans son organisation et dans la maîtrise des outils de gestion de sa fonction immobilière, mais doit encore progresser dans sa capacité de projection pluriannuelle

La mission a cherché à mesurer la connaissance qu'a l'université de l'état du patrimoine dont elle est aujourd'hui affectataire, sa capacité à assumer la fonction immobilière dans ses différentes facettes, et son aptitude à déployer une vision pluriannuelle de sa stratégie patrimoniale.

1.1. L'université dispose d'un niveau de connaissance de son patrimoine très satisfaisant du fait, notamment, de l'utilisation d'un système d'information patrimonial

L'établissement utilise depuis 2007 le système d'information patrimonial (SIP) ABYLA, dont le choix a été fait en concertation avec l'UHA, le CROUS et l'INSA qui intègre l'ensemble des données des bâtiments (plans, images, équipements, fluides). Ce système d'information, piloté au niveau central par un gestionnaire de patrimoine, intègre notamment une planification pluriannuelle des travaux, un historique des consommations, un outil d'optimisation des occupations, un suivi des différents contrôles et du diagnostic technique amiante.

Tous les bâtiments sont saisis dans le système d'exploitation et la base de plans de clos-couvert est complète. La mise à jour des données est prévue dans les marchés de maintenance, de réhabilitation ou de construction nouvelle et effectuée directement par les sociétés prestataires.

Ce système d'information s'articule avec un logiciel d'emploi du temps et de réservation des salles (ADE) et un logiciel de gestion de maintenance assisté par ordinateur (GEST INTER). Ce dernier outil permet à l'établissement de tracer et de planifier les actions de maintenance et de contrôler l'activité des prestataires. Le logiciel permet de réduire les coûts, par un meilleur contrôle des installations, un réglage plus fin du chauffage et de la ventilation, des interventions mieux ciblées en cas de panne ou de dysfonctionnement.

L'établissement s'est de plus doté d'un outil de Gestion Technique Centralisé (GTC) qui permet d'avoir une vue globale sur les bâtiments et les installations techniques, concernant notamment en matière de consommations de chauffage, de climatisation, d'éclairage, de fluides. Par ailleurs, à la suite de la mise en place du logiciel de gestion budgétaire et comptable SIFAC, l'université a développé un outil de comptabilité analytique au niveau de chaque bâtiment.

1.2. L'université de Strasbourg a également conduit un travail d'amélioration de la qualité et de la lisibilité de son bilan comptable afin qu'il reflète une image plus fidèle de la situation de son patrimoine immobilier

Concernant les exercices 2009 et 2010, les commissaires aux comptes avaient formulé une réserve portant sur l'absence d'approche d'amortissements par composants pour l'ensemble des immobilisations inscrites au bilan au 1^{er} janvier 2009. La politique d'amortissements a fait l'objet d'une délibération du conseil d'administration du 15 décembre 2011. Depuis 2012, la comptabilisation des immobilisations corporelles se fait par composants. Concernant les biens neufs acquis, l'université a retenu sept composants, auxquels sont affectés des durées de vie différentes⁵.

Concernant les composants des biens immobiliers mis à disposition par l'État, l'université a procédé en 2013 à la détermination des durées résiduelles d'utilisation, s'appuyant sur les diagnostics des estimations de France Domaine. À chaque composant de chaque bâtiment a été affecté un taux d'usure en fonction de l'appréciation portée par France Domaine⁶, modifiée, le cas échéant, par des informations complémentaires de la direction du patrimoine.

Ce travail a permis d'amortir les composants conformément à la durée de vie prévisible du composant et non plus sur une durée théorique⁷.

1.3. L'Université de Strasbourg dispose d'une fonction immobilière structurée

L'Université de Strasbourg s'est dotée :

1/ d'un vice-président patrimoine, et ce depuis la fusion des trois établissements fondateurs.

2/ d'une mission Campus, équipe chargée de la conception du projet global et du développement des opérations. Cette mission assure notamment le pilotage stratégique et financier de l'opération Campus en lien avec les autres projets immobiliers (principalement ceux du CPER), la coordination de la gouvernance de l'opération Campus, en lien avec le MENESR, la préfecture de région et le rectorat, la coordination des maîtrises d'ouvrages externes et internes. Il est à noter que la mission campus n'est pas intégrée à la direction du patrimoine immobilier (DPI) mais rattachée à la direction générale des services.

3/ des instances consultatives :

◆ **internes :**

- un comité d'orientation stratégique (COS) comprenant le président, les vice-présidents, le directeur général des services (DGS), la DPI et la mission Campus. Le COS se réunit une fois par trimestre ;
- une réunion campus comprenant les VP, DGS, Mission campus, DPI, agence comptable et direction des finances a lieu toutes les semaines. Cette instance assure la coordination de l'opération campus. Les réunions hebdomadaires permettent de présenter au président et au VP patrimoine l'état d'avancement des projets ;

⁵ Gros œuvre : 50 ans ; voirie, réseaux : 25 ans ; toiture : 15 ans ; peau extérieure (crépis, isolation..) : 20 ans ; menuiseries extérieures : 25 ans ; lots techniques (électricité, sanitaires, chauffage..) : 20 ans ; second œuvre : 15 ans.

⁶ Très bon : 100% ; bon : 83% ; assez bon : 67% ; passable : 50% ; médiocre : 33% ; mauvais : 17%).

⁷ Ce réajustement (par réduction) des durées d'amortissement a eu pour conséquence une augmentation annuelle du montant des amortissements de 8,7 M€, sans impact comptable et budgétaire du fait de la neutralisation de ces amortissements.

◆ **partenariales :**

- un comité de pilotage (COFIL) annuel du plan campus présidé par le SGAR comprenant le MENESR, les établissements bénéficiaires du plan campus (l'Université de Strasbourg, l'ENGEES, l'INSA, le CROUS et le CNRS), les collectivités territoriales (Eurométropole, Conseils régional et départemental), le rectorat, la DRFiP, la Caisse des dépôts et consignations. Le COFIL a pour objectifs de faire le point sur les ajustements de la convention de site, l'état d'avancement des opérations, les questions liées au modèle économique ;
- un comité interministériel de suivi global piloté par le rectorat ;
- un comité opérationnel mensuel réunissant la préfecture de région, le rectorat et, pour l'université les VP, le DGS, la mission campus, la DPI, l'agence comptable et la direction des finances. Le lien étroit entre l'ingénieur régional du rectorat et l'université a été souligné par l'établissement.

4/ Une DPI disposant de compétences techniques, financières et administratives :

- ◆ la DPI assure les missions de maîtrise d'ouvrage, la gestion et la maintenance du patrimoine immobilier bâti et des espaces extérieurs. À Strasbourg, les missions de logistique et de prévention et sécurité sont confiées à des entités distinctes de la DPI : la direction des affaires logistiques intérieures, d'une part et le service prévention, sécurité et environnement, d'autre part ;
- ◆ restructurée en janvier 2016, la DPI comprend cinq départements :
 - un département d'information du patrimoine (2 personnes) chargé de l'administration et de la mise à jour du système de gestion du patrimoine, du suivi des plans, des relations avec France Domaine et le rectorat ;
 - un département des grands projets (6 personnes) qui assure la maîtrise d'ouvrage des projets importants de construction ou restructuration financés notamment dans le cadre du CPER et de l'opération campus. Ce département est également en charge des liens avec les maîtrises d'ouvrages extérieures ;
 - un département contrats immobiliers qui prépare et suit l'exécution de l'ensemble des marchés immobiliers (3 personnes) ;
 - un département maintenance des infrastructures et gros entretien réparation (GER) (12 personnes) qui gère la maintenance de niveaux 3 à 5⁸, faisant l'objet de marchés à bons de commande dans les domaines de l'électricité, plomberie, ascenseurs, couverture, étanchéité... Les agents de ce département sont répartis par compétences (gestion technique centralisée, électricité, machinerie, fluides, second œuvre) ;
 - un département exploitation technique des sites (DETS) (15 personnes) chargé de la maintenance de niveau 1 à 2. Sont rattachées à ce département les équipes du site de l'Esplanade et les agents en charge des espaces extérieurs (espaces verts, voirie, assainissement). Sur les autres sites de l'université, le DETS n'a pas de lien hiérarchique mais un lien fonctionnel avec les agents chargés de la maintenance. Sur l'ensemble des sites, environ 70 personnes s'occupent de l'entretien ou la maintenance de l'immobilier ;

⁸ Norme NF 60-010 définissant, à titre indicatif, plusieurs catégories de maintenance : niveau 1 : réglages simples par personne non qualifiée ; niveau 2 : dépannage par échange standard ; opération mineure de maintenance préventive par technicien habilité ; niveau 3 : réparation par technicien spécialisé ; niveau 4 : travaux important de maintenance corrective ou préventive réalisés par une équipe avec un encadrement technique spécialisé ; niveau 5 : rénovation, reconstruction, réparations importantes avec des moyens proches de la fabrication.

Annexe IV

- ◆ la DPI comprend également une cellule finances comptant deux EPT. Cette cellule est en lien avec une antenne spécialisée du service financier (pôle SIFAC – quatre ETP) située dans les locaux de la DPI. Le pôle SIFAC gère les commandes et la mise en paiement, la cellule finances de la DPI assure le suivi des budgets des opérations et les appels de fonds. La DPI ou la mission campus assurent le suivi financier complet de chacune des opérations et informent la direction des finances des évolutions budgétaires.

5/ une gouvernance différente selon les sources de financement :

- ◆ pour les opérations inscrites au CPER ou à l'opération campus, les projets sont élaborés par la présidence et pilotés par le vice-président patrimoine avec l'appui stratégique de la mission campus et des services de la DPI pour les évaluations techniques et financières, puis discutés avec les partenaires et validés par le CA. Chaque opération est ensuite organisée autour d'un comité de pilotage, interne à l'établissement ou associant les collectivités territoriales. Ce comité, présidé par le vice-président patrimoine, valide les principales étapes de réhabilitation ou de construction. Le conseil d'administration intervient pour la validation du dossier d'expertise. Le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) est également intégré au processus ;
- ◆ pour les opérations réalisées sur le budget de l'établissement, les opérations sont proposées par le vice-président lors de l'élaboration du budget de la DPI. Ces propositions reprennent les éléments du dialogue de gestion, le suivi des opérations pluriannuelles de GER, des projets spécifiques sur des composantes ou des laboratoires, ainsi que les crédits d'accessibilité ou de mise en sécurité du MENESR.

1.4. L'université a néanmoins besoin de faire de ses documents de programmation immobilière des outils de pilotage réalistes et utiles

En matière de programmation pluriannuelle immobilière, l'Université de Strasbourg a engagé l'élaboration d'un schéma directeur immobilier stratégique à partir de 2007. Le produit de ce travail a été livré en 2009 et a été exploité pour développer le schéma de prospective et de stratégie immobilière (SPSI) exigé de tous les opérateurs de l'État. Le schéma directeur a été présenté au conseil d'administration de l'établissement le 20 avril 2010.

Ce schéma prévoit une réduction des surfaces globales gérées par l'établissement, aux moyens de fermetures de site, de démolitions et de reconstructions ou de valorisation de certains éléments. Les réhabilitations se concentrent sur les bâtiments que l'université entend conserver en priorisant les plus dégradés de manière à obtenir les meilleurs retours sur investissement notamment en matière de performance énergétique. Il s'articule néanmoins sur deux hypothèses : un nombre constant d'étudiants, alors que celui-ci est en pratique en hausse de façon continue (de l'ordre de 1 000 étudiants supplémentaires par an), et la réalisation de l'ensemble des opérations du CPER (or le CPER 2007-2013 n'a pas été intégralement exécuté) et de l'opération Campus. Ce document apparaît donc relativement daté et nécessite une actualisation, qui a d'ailleurs été demandée par la Cour des comptes à l'établissement en 2014.

En matière de programmation pluriannuelle des gros travaux, ce sont les instances de gouvernance mises en place pour le pilotage interministériel de l'opération Campus qui donnent lieu à l'élaboration de documents précis de planification et de suivi d'exécution de l'ensemble des grands projets immobiliers de l'université. Les documents de suivi élaborés dans ce cadre agglomèrent toutes les opérations planifiées et les divers financements qui y concourent, que ce soit dans le cadre du Plan Campus, du CPER ou d'investissements en fonds propres de l'établissement. Une même opération immobilière cumule fréquemment ces trois sources de financement.

Annexe IV

Par ailleurs, un programme pluriannuel d'investissement a été réalisé, sur la base du schéma directeur de mise en sécurité (SDMS, 2010), d'un diagnostic accessibilité (ADAP, 2011) et des autres obligations applicables au patrimoine de l'université (issues notamment du Grenelle de l'environnement, s'agissant de l'efficacité énergétique). Il comprend également des dépenses de remise à niveau.

Ce programme a été décliné bâtiment par bâtiment et représente 600 M€, dont une partie est couverte par les opérations du Plan Campus et des CPER en cours d'exécution. Le reste à financer est ainsi évalué par l'établissement à 401 M€. Comme l'a déclaré ce dernier à la mission, « *ce schéma pluriannuel est volontairement théorique pour connaître nos besoins, il nécessite d'être adapté aux ressources réelles de l'établissement et aux dotations diverses* ». Pour l'heure, ce document décrit donc la situation « idéale » que l'établissement souhaiterait atteindre indépendamment de toute contrainte de moyens, notamment pour se conformer à un certain nombre d'exigences réglementaires. Il ne s'agit pas d'un programme opérationnel calibré pour être réalisé en totalité avec les ressources actuelles de l'établissement. Le mode de financement des opérations n'est pas identifié, leur degré de priorité non plus, et aucun étalement pluriannuel des dépenses n'est précisé. En l'état, ce document est donc un inventaire des besoins, mais pas un réel outil de programmation et de suivi.

Le document opérationnel en matière de programmation consiste en un programme d'investissements sur deux ans glissant qui sert, lui, au pilotage financier de l'établissement. Le programme présenté au budget rectificatif 2015 identifie de l'ordre de 10,8 M€ d'investissements, dont 64 % sont constitués d'investissements immobiliers ; le reste concerne des investissements informatiques, numériques, documentaires. Il se concentre sur la part des investissements du Plan Campus ou du CPER que l'université finance sur ses ressources propres, et sur les autres opérations d'investissement d'ampleur plus modeste qu'elle finance de façon autonome (en sommes : toutes les dépenses qui ne sont pas couvertes par un financement externe dédié).

Par ailleurs, aucun document ne précise l'impact des projets d'investissement sur les coûts d'exploitation immobiliers ni la charge d'amortissement liée, c'est-à-dire sur le compte de résultat de l'université. Or l'appréhension des conséquences de ces décisions sur le fonctionnement courant constitue un élément déterminant d'appréciation de leur soutenabilité.

Au final donc, en dehors de la programmation pluriannuelle d'opérations de travaux lourds dans le cadre du Plan Campus et du CPER, la capacité de projection de l'université est encore limitée et devrait être considérablement renforcée en cas de dévolution.

2. L'Université de Strasbourg, qui dispose d'un patrimoine nécessitant des remises à niveau conséquentes, a engagé grâce à divers financements externes un important chantier de modernisation de son campus

2.1. L'université dispose d'un patrimoine dont l'état est encore assez médiocre

L'analyse par la mission des données transmises par l'Université de Strasbourg a conduit aux constats suivants :

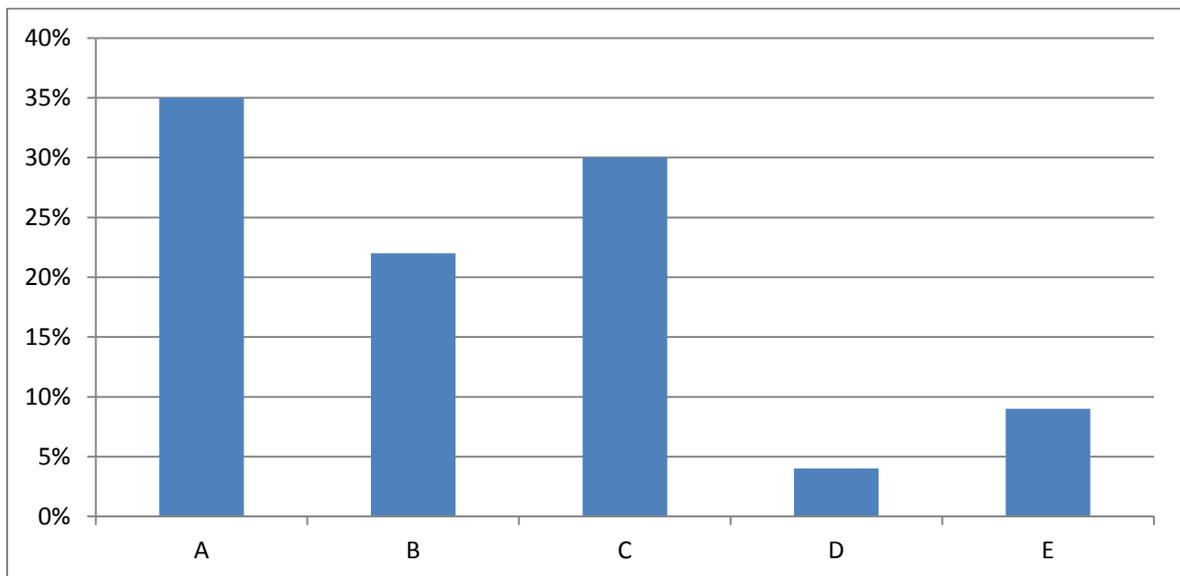
Annexe IV

1/ Le patrimoine foncier de l'Université de Strasbourg représente plus de 100 hectares, au sein desquels le patrimoine immobilier bâti compte 568 454 m² SHON répartis sur 151 bâtiments⁹.

2/ L'état du bâti s'avère variable et dans son ensemble en-deçà de la moyenne nationale en 2015 : si 57 % du bâti est en bon état général (catégories A et B) contre 62 % au niveau national, 14 % se trouve dans un état de vétusté avancé (catégories D et E) soit un taux similaire au taux national. Cependant, 33 bâtiments, représentant 282 627 m² SHON soit près de 50% de la surface bâtie totale, ont reçu un avis défavorable de la commission de sécurité selon l'enquête sur la situation immobilière 2015 du MENESR (contre 13% au niveau national)¹⁰.

3/ les travaux nécessaires pour la mise aux normes de sécurité (116 M€), l'accessibilité (14 M€) et la performance énergétique (197 M€) sont évalués à un total de 326 M€, auxquels s'ajoutent 274 M€ de travaux de remise à niveau. Au total, comme indiqué au 1.4, le besoin d'investissement est ainsi estimé par l'établissement à 600 M€, dont 401 M€ ne sont pas couverts par des financements externes déjà contractualisés.

Graphique 1 : État du bâti de l'Université de Strasbourg par répartition des surfaces en catégories allant de A (très bon état) à E (remplacement nécessaire à court terme)



Source : Université de Strasbourg ; mission.

2.2. Bénéficiaire du Plan Campus, d'une initiative d'excellence et du contrat de plan État-région, l'université dispose néanmoins déjà de moyens pour déployer une stratégie immobilière ambitieuse

L'université s'est assurée des sources externes de financement significatives à travers sa qualification à l'opération Campus et à l'initiative d'excellence (Idex), et *via* le contrat de plan État-région pour sa période 2015-2020.

⁹ Les surfaces d'enseignement représentent 3,5 m² par étudiant en 2012 (contre 5,3 m² pour les universités fusionnées) Source PapESR ; 2,88 m² par étudiant en 2016 (137 916 m²/48 011 étudiants).

¹⁰ L'établissement estime à 40% des surfaces sous avis défavorables à la date de la mission.

S'agissant de l'opération Campus, une dotation non consommable (DNC) de 375 M€ générant un revenu annuel de 15,1 M€ a été obtenue par l'établissement à la suite du processus de sélection conduit par le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR). Ce financement permet à l'université d'engager un programme de travaux de 334 M€, comprenant 31 opérations et consistant à moderniser les bâtiments les plus vétustes, à développer des capacités d'accueil d'activités de recherche et de formation de pointe, et à améliorer la vie de campus.

La doctrine prônée alors par le MENESR consistait au moment du lancement de l'opération Campus à exécuter ce type de programme sous la forme d'un contrat de partenariat public-privé (PPP). L'université considérait néanmoins cette formule trop rigide dans la mesure où elle figeait les projets à réaliser et la destination des bâtiments sur une très longue durée. L'université souhaitait disposer d'une plus grande souplesse pour pouvoir ajuster son programme en cours d'exécution et changer les bâtiments de destination au cours de leur vie.

Une solution alternative d'abord envisagée consistait à créer une filiale de réalisation détenue à 51 % par l'université et à 49 % par la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Selon l'établissement, ce montage n'a néanmoins pas vu le jour du fait de l'impossibilité de prendre des garanties sur le domaine public pour recourir à l'emprunt. L'université a donc opté pour la maîtrise d'ouvrage publique (MOP), assurée par une équipe immobilière interne.

Pour de tels projets, la possibilité de recourir à des emprunts mixtes auprès de la CDC et de la banque européenne d'investissement (BEI) a été ouverte dans la mesure où, contrairement au PPP, la MOP exige des décaissements en phase travaux. En pratique, les premiers décaissements ont pu jusqu'à aujourd'hui être couverts par les intérêts annuels générés par la DNC, de sorte qu'aucun emprunt n'a, pour l'heure, été contracté par l'université.

L'avancement du programme pluriannuel de travaux rapproche néanmoins l'établissement du moment où ce recours à l'emprunt sera nécessaire, les décaissements à assurer devenant supérieurs aux revenus annuels tirés de la DNC. Dans le plan de financement du programme de travaux de l'université, le montant total des emprunts contractés pourrait s'élever de 120 à 150 M€. Les premiers tirages devraient intervenir en 2017 et s'échelonner jusqu'en 2021. Les annuités de remboursement et d'intérêts s'étaleront quant à elles jusqu'en 2047. Sur les 15,1 M€ de revenus annuels de la DNC, les simulations réalisées par l'établissement prévoient d'en affecter 6,5 à 9,5 M€ au paiement des annuités d'emprunt, le solde permettant de couvrir le reste des travaux ainsi que le gros entretien réparation (GER) sur les bâtiments construits ou rénovés *via* ce programme.

S'agissant de l'Idex, l'université de Strasbourg fait partie des trois établissements qui ont vu leur label confirmé par l'État sur proposition du jury international du programme d'investissements d'avenir (PIA) en mai 2016, à l'issue d'une période probatoire de cinq ans. La labellisation Idex apporte à l'université une dotation non consommable d'un montant de 750 M€, générant des revenus annuels de 25,6 M€, sans limitation de durée, et qu'elle pourra affecter librement au financement de projets entrant dans sa politique d'excellence, y compris des projets immobiliers. La convention de transfert de la dotation n'est pas établie à ce jour.

L'université de Strasbourg bénéficie également de financement des CPER, dont, pour l'immobilier, 35,8 M€ pour la période 2015-2020.¹¹ Si l'université a souligné la cohérence et la qualité du mode opératoire du Plan Campus (possibilité pour l'établissement de définir lui-même son programme et ses priorités, et caractère vertueux du provisionnement du GER), le CPER n'offre pas les mêmes avantages dans la mesure où la priorisation des opérations doit intégrer les contraintes et exigences des financeurs.

¹¹ Financements État (16 475 M€), région Alsace (9 525 M€), ville de Strasbourg (8 55 M€) Eurométropole de Strasbourg (8 55 M€). D'autres financements sont attendus dont 0,6 M€ de fonds européens.

Annexe IV

En matière de dépenses d'investissement, l'Université de Strasbourg a financé des opérations immobilières à hauteur de 43 870 579 € de 2013 à 2015, dont 20 471 204 € soit 46,66 % hors plan Campus et 18 873 084 € soit 43,2 % dans le cadre du plan Campus¹².

Tableau 2 : Dépenses d'investissement de l'université en matière immobilière (en €)

Dépenses d'investissement immobilier	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015
Opérations hors plan Campus et CPER	5 524 788	5 824 349	9 122 067
Opérations CPER	88 531	212 701	4 225 059
Opérations plan Campus	3 525 720	10 594 829	4 752 535
TOTAL	9 139 039	16 631 879	18 099 661

Source : Université de Strasbourg ; mission.

En définitive, il apparaît à la mission que certains des prérequis à la dévolution sont remplis par l'Université de Strasbourg en termes de connaissance de son patrimoine, de structuration de la fonction immobilière et de modalités de travail en interne et avec les partenaires de l'État et des collectivités territoriales (par la dynamique du plan Campus et de l'initiative d'excellence, notamment). En revanche, l'Université devra actualiser et repenser ses documents de programmation immobilière et stratégique.

3. L'université a manifesté un intérêt de principe pour la dévolution du patrimoine, mais sous de fortes réserves compte tenu de l'absence d'accompagnement financier de l'État

3.1. L'université se trouve dans une situation financière saine et dispose donc de marges de manœuvre, qu'elle n'entend pourtant pas affecter prioritairement à l'immobilier

Au terme de l'exercice 2015, le compte financier global de l'université consolidant l'établissement principal et les trois services à comptabilité distincte (SACD)¹³ affiche des recettes de fonctionnement en hausse à 473,1 M€ (+0,58 % par rapport à 2014), et des dépenses de fonctionnement de 465,2 M€ (+0,60 % par rapport à 2014), pour un résultat net de 7,90 M€¹⁴, en léger recul par rapport à l'exercice 2014 (7,95 M€, soit une baisse de 0,55 %). 2015 est la seconde année consécutive pour laquelle le résultat net de l'université s'établit à près de 8 M€. Il était d'1,04 M€ en 2013. Il convient de noter que l'université n'a pas fait le choix de gérer les moyens du plan campus dans un service à comptabilité distincte.

¹² Le CPER a contribué à hauteur de 10,32% au financement des investissements immobiliers sur la période 2013-2015.

¹³ Service des activités industrielles et commerciales (SAIC), de l'Université Ouverte des Humanités (UOH) et de la Fondation des Presses Universitaires de Strasbourg (PUS).

¹⁴ Ce chiffre représente la consolidation du résultat de l'établissement principal, excédentaire de 8,5 M€, et de ceux des services à comptabilité distincte, le SAIC en déficit de 0,467 M€, l'UOH en déficit de 0,081 M€ et la Fondation des Presses Universitaires également en déficit de 0,044 M€.

Annexe IV

Alors que le résultat net de l'établissement est passé de 1,05 M€ en 2013 à 8,49 M€ en 2015, les services à comptabilité distincte SAIC et PUS, bénéficiaires en 2013 (à hauteur respectivement de 84 841 € et 11 733 €) sont déficitaires depuis 2014. En 2015, le total des déficits cumulés des trois SADC s'établit à - 591 767 €. Le SAIC est passé d'un résultat positif de 84 841€ en 2013 à un déficit de - 582 317 € en 2014.

L'établissement a néanmoins indiqué à la mission que le niveau de résultat consolidé ne serait probablement pas maintenu dans la durée car il était prévu de **reprendre une politique de recrutement plus dynamique**, après deux exercices restrictifs en la matière. Ainsi, le budget initial pour l'année 2016 a été établi avec une hypothèse de résultat en léger excédent (1 M€). Il est à noter néanmoins que le budget pour 2015 prévoyait initialement un résultat d'1,3 M€ (et une diminution du fonds de roulement de 2,4 M€), qui s'est en pratique révélé bien supérieur. L'écart à la prévision s'explique par une exécution plus favorable principalement au niveau central, des composantes et du SAIC.

Tableau 3 : Explication de l'écart de résultat entre le budget et l'exécution pour 2015

En €	Résultat prévisionnel	Exécution	Ecart prévisionnel/exécution
Etablissement principal			
Composantes	945 456	2 825 367	1 879 911
Services centraux	1 515 749	6 198 904	4 683 155
Services communs	395 201	-725 255	-1 120 456
Recherche	241 223	115 804	-125 420
Paie	0	80 637	80 637
Total	3 097 629	8 495 456	5 397 827
SADC			
SAIC	-1 606 979	-466 978	1 140 001
PUS	-60 000	-43 608	16 392
UOH	-126 078	-81 182	44 896
Total	-1 793 057	-591 768	1 201 289
Etablissement consolidé			
Total	1 304 572	7 903 689	6 599 117

Source : Université de Strasbourg, rapport de gestion 2015. Les données sont arrondies à l'unité supérieure.

La capacité d'autofinancement (CAF) consolidée s'établit à 14,6 M€ en 2015, en diminution par rapport à 2014 (16,5 M€, soit une baisse de - 11 %) mais en forte hausse par rapport à 2013 (8,0 M€, soit une augmentation de 83 %). Alors que la CAF de l'établissement principal progressait de 7,5 M€ entre 2013 et 2015 (7,4 M€ en 2013 et 14,9M€ en 2015, la CAF cumulée des trois SADC diminue de 883 000 € (passant de 533 265 € en 2013 à - 349 753 € en 2015).

La capacité d'autofinancement consolidée, cumulée aux recettes d'investissement perçues à hauteur de 19,2 M€ (+22 % par rapport à 2014) a permis de financer les acquisitions d'immobilisations pour un total de 29,5 M€ (+20,0 % par rapport à 2014) et de dégager une augmentation du fonds de roulement de 4,3 M€. Les recettes d'investissement hors CAF ont financé 65,1 % des investissements en 2015 (64,1 % en 2014 et 66 % en 2013), et la CAF près de 35% (35,8 % en 2014 et 34 % en 2013). Les investissements autofinancés s'élèvent ainsi à 10,3 M€ en 2015.

Annexe IV

Le fonds de roulement augmente pour la seconde année consécutive (+4,3 M€ en 2015 après 7,8 M€ en 2014) alors même que le montant des investissements autofinancés a augmenté de 16,8 % par rapport à 2014, et plus que doublé par rapport à 2013, ces-derniers ne consommant pas l'intégralité de la CAF disponible. Il s'élève à 46,5 M€. Cette hausse du fonds de roulement consolidé est due à la progression de 45 % du fonds de roulement de l'établissement principal (passant de 30,4 M€ en 2013 à 44,05 M€) alors que le fonds de roulement cumulé des trois SADC diminue de 37 %, passant de 3,94 M€ en 2013 à 2,48 M€ en 2015.

Cette hausse est la seconde consécutive après cinq années de baisse. Le fonds de roulement représente 41 jours de charges décaissables en 2015¹⁵ contre 38 jours en 2014 et 31 jours en 2013. Il représente 38 jours de dépenses décaissables, dépenses d'investissement incluses, contre 35,6 jours en 2014 et 30 jours en 2013.

À la clôture de l'exercice 2015, l'excédent en fonds de roulement (EFR, ou besoin en fonds de roulement négatif) s'élève à 51,9 M€ et contribue positivement à la trésorerie de l'université. Après un accroissement continu de l'EFR depuis 2010, celui-ci a connu en 2015 un infléchissement de 8,2 M€ lié à une réduction plus rapide des dettes à court terme que de l'actif circulant. Le niveau des dettes reste cependant bien supérieur à celui des créances.

L'établissement dispose donc d'une trésorerie qui cumule le montant du fonds de roulement et de l'EFR. Elle s'élève au 31 décembre 2015 à 98,4 M€ (contre 102,3 M€ fin 2014 et 91,6 M€ fin 2013). L'EFR représente 53 % de la trésorerie totale (contre 59 % en 2014. Les avances IDEX représentent 17,3 M€ (contre 32,8 M€ à la clôture 2014 et 30,5 M€ à la clôture 2013), celles des projets de l'opération Campus 8,6 M€ et celles des autres projets immobiliers (CPER et EASE¹⁶) 16,7 M€. La trésorerie représente 86 jours de fonctionnement courant de l'université contre 92 jours en 2014 et 83 jours en 2013.

Le taux de rigidité¹⁷ de la masse salariale est élevé (81,92 %) même s'il diminue par rapport aux années précédentes (82,24 % en 2014 et 83,59 % en 2013) et interpelle au regard de la volonté de l'établissement de relancer sa politique de recrutements.

Tableau 4 : Principales données du compte de résultat et du bilan de l'Université de Strasbourg (2013-2015)

En €	Total consolidé (2013)	Total consolidé (2014)	Total consolidé (2015)	Var. 2015/2014	Var. 2015/2013
Compte de résultat					
Total des recettes	452 780 326	470 387 662	473 101 982	0,58%	4,50%
Total des dépenses	451 735 030	462 440 080	465 198 293	0,60%	3,00%
dont masse salariale	332 120 564	335 571 377	340 254 074	1,40%	2,40%
Résultat net	1 045 296	7 947 582	7 903 689	-0,55%	656,10%
Bilan fonctionnel					
Capacité d'autofinancement	8 005 398	16 450 918	14 638 148	-11,02%	82,85%
Fonds de roulement	34 390 600	42 216 089	46 543 052	10,20%	35,30%
Besoin (excédent) en fonds de roulement	-57 191 700	-60 089 314	-51 868 440	-13,70%	-9,30%
Trésorerie	91 582 300	102 305 403	98 411 492	-3,80%	7,50%

Source : Université de Strasbourg, rapport de gestion 2015.

¹⁵ Hors dotations aux amortissements et provisions et prestations internes.

¹⁶ European aseptic and sterile environment training center

¹⁷ Montant total de la masse salariale / montant total des produits d'exploitation.

Annexe IV

Tableau 5 : Décomposition de la situation financière de l'université entre établissement et SACD

	2013				2014				2015			
	Résultat net	CAF	Fonds de roulement	Variation du fonds de roulement	Résultat net	CAF	Fonds de roulement	Variation du fonds de roulement	Résultat net	CAF	Fonds de roulement	Variation du fonds de roulement
Établissement principal	1 053 690	7 472 133	30 444 079	905 828	8 651 545	16 609 855	38 494 915	8 050 836	8 495 456	14 987 901	44 058 637	5 563 722
SAIC	84 841	626 345	3 271 204	- 1 295 857	- 582 317	- 120 694	2 895 236	- 375 967	- 466 978	- 155 463	1 855 574	- 1 039 663
PUS	11 733	11 887	74 012	69 641	- 27 694	55 158	318 034	244 022	- 43 608	- 112 555	202 672	- 115 361
UOH	- 104 967	- 104 967	601 305	- 102 795	- 93 953	- 93 401	507 904	- 93 401	- 81 182	- 81 734	426 169	- 81 734
Situation consolidée	1 045 296	8 005 398	34 390 600	- 423 183	7 947 582	16 450 918	42 216 089	7 825 490	7 903 689	14 638 148	46 543 052	4 326 963

Source : Université de Strasbourg..

En matière immobilière, l'université a assumé des charges de fonctionnement de 21,5 à 24,9 M€ par an, de 2013 à 2015.

Le montant total des charges de fonctionnement en matière immobilière s'établit à 24,9 M€ en 2015, en augmentation de 16,12 % par rapport à 2014.

Les principaux postes de dépenses sont l'électricité et les fluides, représentant de façon cumulée 9,2 M€ en 2015 soit près de 37 % du total, suivis de la maintenance et de l'entretien des biens immobiliers, représentant 7,9 M€ soit 31,74 % du total.

Le seul poste de dépenses qui a diminué entre 2014 et 2015 porte sur les locations immobilières (-21,98 %). Les charges locatives ont progressé de 32,72 % tandis que les dépenses d'entretien et réparations sur biens immobiliers enregistraient une hausse de 46,38 % sur la même période.

Le budget immobilier tel qu'il est établi par l'université s'établit à 24 980 541 € en 2015, en hausse de 16,1 % par rapport à 2014. Il représente 5 % du budget de fonctionnement de l'université (20 % hors masse salariale).

En conclusion, la situation financière de l'université ne suscite pas d'inquiétudes. L'établissement dispose de marges de manœuvre, certes limitées, mais réelles qui lui permettraient d'augmenter ses dépenses de GER et d'améliorer l'état de son patrimoine.

Tableau 3 : Principaux postes comptables de charges immobilières de l'université (en €)

	Comptes	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015
Électricité	60611	3 718 081	3 803 672	3 995 379
Fluides (<i>hors électricité</i>)	6061	5 869 072	4 945 024	5 195 363
Locations immobilières	6132	804 292	643 253	501 856
Charges locatives et de copropriété	614	728 848	684 493	908 431
Entretien et réparations sur biens immobiliers	6152	2 966 036	3 599 858	5 269 453
Maintenance	6156	2 610 370	2 628 527	2 659 372
Nettoyage	6065-6286	2 202 362	2 174 376	2 332 997
Dépenses domaine fonctionnel immobilier (hors comptes ci-dessus)		4 327 226	3 033 926	4 117 689
TOTAL	-	23 226 286	21 513 130	24 980 541

Source : Comptes financiers 2013 à 2015 ; Université de Strasbourg.

Tableau 4 : Budget de fonctionnement immobilier de l'université

Budget de fonctionnement immobilier	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015
Budget total de fonctionnement immobilier (en €)	23 226 286	21 513 130	24 980 541
% du budget de fonctionnement de l'université	5%	5%	5%
% du budget de fonctionnement de l'université hors masse salariale	19%	17%	20%

Source : Université de Strasbourg

3.2. L'université n'identifie par ailleurs qu'un faible potentiel concernant la valorisation ou la cession de son patrimoine

L'Université de Strasbourg dispose de quelques biens susceptibles de cessions ou de valorisation. Concernant les cessions possibles :

- ◆ un gymnase situé sur la commune de Sélestat sera remis à la collectivité pour un produit qui devrait être faible ;
- ◆ des bâtiments situés dans un quartier recherché de Strasbourg, proche du parlement européen, 2 et 4 rue Boussingault (5 696 m² SHON et terrain de 62 ares) pourraient être cédés à partir de 2020. La valeur vénale des bâtiments et du terrain a été estimée en décembre 2012 par France Domaine à près de 6 M€ ;
- ◆ deux bâtiments rue Schiller à Strasbourg pourraient également être vendus relativement facilement, aux dires de l'université, du fait de leur localisation (1 520 m² SHON). Les bâtiments et le terrain avaient été évalués à près de 3,2 M€ par France Domaine en décembre 2012. L'université pourrait également louer ces biens si elle décidait de les conserver.

D'autres projets qui ne donneraient pas lieu à des produits de cession ont été évoqués par l'établissement, notamment :

- ◆ la remise des locaux du site de l'école supérieure du professorat et de l'enseignement (ESPE) rue Neuvic à l'État. Ces bâtiments sont considérés comme très mal situés et difficiles à valoriser ;
- ◆ une concession de travaux accordée à un opérateur privé concernant la tour de chimie.

Au total, les possibilités de cessions représenteraient un montant maximal estimé à environ 10 M€ ; l'évaluation des biens concernés repose néanmoins sur les estimations de France Domaine, qui demanderaient sans doute à être réactualisées¹⁸.

¹⁸ Il ne s'agit pas de l'estimation préalable à une vente mais de l'évaluation des biens faite par France Domaine en vue de leur inscription à l'actif de l'université.

3.3. L'université adopte donc une approche prudente de la dévolution et ne paraît pas, pour l'heure, disposée à s'y engager sans soutien pour la remise à niveau de son patrimoine

L'intérêt de l'établissement pour une dévolution sans financement supplémentaire de la part de l'État est modéré. L'université se montre intéressée sur le plan des principes, dans la mesure où celle-ci constitue un approfondissement de la logique d'autonomie. Elle estime par ailleurs avoir une bonne connaissance de son patrimoine et disposer d'une organisation adaptée pour assumer cette mission, dans la mesure notamment où la gestion des programmes Plan Campus et CPER l'ont conduit à mettre en place des équipes et un mode de gouvernance immobilière efficace.

Elle ne fait pourtant pas à proprement parler acte de candidature dans la mesure où elle estime le potentiel de valorisation et de rationalisation de son patrimoine modéré, et s'inquiète par conséquent de la soutenabilité économique d'une dévolution sans moyens associés, alors même que son patrimoine nécessite encore des remises à niveau importantes. Cependant, l'université n'ayant pas produit, malgré les demandes de la mission, de projections sur quinze ans de l'évolution de ses charges et produits dans le domaine immobilier, elle n'est pas en mesure d'objectiver son intuition. L'université a par ailleurs soulevé divers sujets d'inquiétude (coûts d'assurance, impact d'une dévolution en termes de responsabilité civile et pénale de l'exécutif, conséquence sur les exemptions fiscales dont elle bénéficie aujourd'hui) sur lesquels les expertises conduites par la mission pourront néanmoins la rassurer.

Le principal point de difficulté porte donc sur la soutenabilité économique d'une dévolution. La vague de dévolutions de 2011 était accompagnée de financements de remise et à niveau et de dotations pérennes. Selon l'établissement « *la mise en place d'une dévolution sans une quelconque garantie financière de l'État pour la mise aux normes des bâtiments selon les textes réglementaires et législatifs n'est, à ce jour, pas recevable, car elle risque de mettre en péril les missions fondamentales de recherche et d'enseignement de l'université¹⁹* ». En d'autres termes, **l'université, qui dispose de certaines marges de manœuvre financières (cf. 2.1) ne souhaite pas affecter prioritairement celles-ci à l'immobilier, mais plutôt à ses activités « cœur » de métier d'enseignement et de recherche.**

Le Président de l'université considère par ailleurs que la bonne situation financière actuelle est relativement récente et résulte d'une politique de redressement qui a été difficile à mener. Ce dernier a insisté auprès de la mission sur les difficultés financières rencontrées par l'établissement au cours des exercices qui ont suivi le passage aux responsabilités et compétences élargies. Au 1^{er} janvier 2009, le fonds de roulement comptable s'élevait à 88 M€. À la clôture de l'exercice 2011, à la suite d'opérations de mise aux normes comptables, il était évalué à 36 M€. À la fin de l'exercice 2011 ont été décidés des gels de 70 à 80 emplois et l'arrêt de tout investissement financé sur ressources propres. Comme il a été indiqué, ces éléments ont conduit à un redressement de la situation financière de l'établissement, mais amènent ce dernier à garder une approche prudente de l'avenir.

¹⁹ Réponse de l'Université de Strasbourg au questionnaire adressé par la mission aux établissements candidats à la dévolution du patrimoine immobilier.

Annexe IV

L'université entend recommencer à investir sur ses fonds propres dans son immobilier, et souhaite également dégeler sa politique de recrutement (en 2016, par rapport à l'année précédente, 44 emplois supplémentaires ont été ouverts aux concours²⁰). L'établissement s'inquiète également de l'impact de plusieurs mesures sur ses charges de personnel en 2016 (augmentation du point d'indice, mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel). Il estime l'incidence de l'ensemble de ses facteurs sur sa masse salariale à plus de 5 M€ en année pleine.

Une partie importante des locaux de l'université nécessite par ailleurs des travaux de remise aux normes de sécurité. L'université estime à 100 M€ le montant de ces travaux et ne souhaite pas devenir propriétaire d'un patrimoine qui ne bénéficie pas d'un avis favorable.

L'établissement fait également valoir que les collectivités territoriales ont apporté d'importants financements au cours des dernières années dans le cadre des CPER, et que la priorité réside davantage dans la sécurisation de ces engagements (en cas de tensions sur leur situation financière, les collectivités territoriales diffèrent leurs versements) que sur l'accroissement des volumes apportés. Selon le président de l'établissement, ni la région, ni le département, ni l'agglomération ne sont en l'état actuel de sa connaissance disposés à financer davantage l'immobilier universitaire. Il considère par ailleurs que l'université ne doit pas devenir excessivement dépendante de financements des collectivités dans la mesure où son projet stratégique est aujourd'hui national et international, et pas uniquement local.

Cette faible motivation pour la dévolution explique que l'université n'ait pas souhaité effectuer le travail de projections pluri annuelles proposé par la mission. En l'absence de ces éléments de prospective, l'université n'est pas en mesure d'objectiver les réticences qu'elle a exprimées.

En définitive, si la dévolution du patrimoine serait à même de consolider l'autonomie de l'université de Strasbourg et que nombre des prérequis techniques et administratifs sont satisfaits, l'opération n'est pas aujourd'hui suffisamment portée politiquement, la gouvernance estimant que, sans financement spécifique de la part de l'Etat les risques financiers sont trop importants.

²⁰ Enseignants-chercheurs : + 28 ; Biatss : + 16 (dont 11 catégories A).

ANNEXE V – ÉTUDE DE CAS

Université de Bordeaux

SOMMAIRE

1. L'UNIVERSITE DE BORDEAUX ENTEND METTRE LA DEVOLUTION DU PATRIMOINE AU SERVICE D'UN PROJET DE RAYONNEMENT INTERNATIONAL, DEJA CONSACRE PAR UNE STRATEGIE DE FUSION ET LA RECONNAISSANCE D'UNE INITIATIVE D'EXCELLENCE	1
1.1. L'université de Bordeaux est depuis le 1 ^{er} janvier 2014 le résultat de la fusion de trois des quatre universités bordelaises, qui en fait un acteur territorial majeur.....	1
1.2. Déjà lauréate du plan Campus et d'une initiative d'excellence, l'université de Bordeaux développe une stratégie de rayonnement international	3
1.3. L'université de Bordeaux a manifesté son intérêt pour la dévolution totale du patrimoine, qu'elle considère comme un instrument utile à la réussite de ses ambitions.....	4
2. L'UNIVERSITE DE BORDEAUX, QUI DISPOSE D'UN PATRIMOINE DANS UN ETAT INEGAL, A ENGAGE UN IMPORTANT CHANTIER DE DIAGNOSTIC ET DE RENOVATION DU BATI, DANS LE CADRE NOTAMMENT DU PLAN CAMPUS	6
2.1. L'université de Bordeaux a engagé un chantier de réalisation d'un « bilan de santé » du bâti et d'amélioration de ses systèmes d'information en matière patrimoniale.....	6
2.2. L'université de Bordeaux dispose d'un patrimoine dont l'état est inégal et en moyenne assez médiocre mais qui devrait connaître une amélioration significative, notamment dans le cadre du plan Campus	8
2.3. L'université de Bordeaux assume des charges récurrentes de fonctionnement en matière immobilière d'environ 18 M€ par an et a pu financer, hors plan Campus, des investissements immobiliers à hauteur de 8,3 M€ par an depuis sa création.....	10
2.4. L'université de Bordeaux peut exploiter un important potentiel de valorisation de son patrimoine, notamment par des cessions.....	11
3. L'UNIVERSITE DE BORDEAUX A ORGANISE DE MANIERE ORIGINALE SA FONCTION IMMOBILIERE DANS LE CADRE DU PLAN CAMPUS, EN RECOURANT A UNE FILIALE CHARGEE DE REALISATION IMMOBILIERE ET D'AMENAGEMENT, ET A ENGAGE UN PROCESSUS DE RENOUVELLEMENT DE SES DOCUMENTS STRATEGIQUES	14
3.1. L'université de Bordeaux a amélioré l'organisation de sa fonction immobilière au cours des dernières années, en mettant notamment en place un montage innovant pour conduire les opérations du plan Campus.....	14
3.2. L'université de Bordeaux a lancé un processus de remise à niveau de ses documents de programmation immobilière et de renouvellement de son schéma pluriannuel de stratégie immobilière	18
4. L'UNIVERSITE DE BORDEAUX A CONDUIT UN EXERCICE DE MODELISATION DES CONSEQUENCES FINANCIERES DE LA DEVOLUTION DU PATRIMOINE QUI, S'IL COMPORTE D'IMPORTANTES ZONES D'INCERTITUDE, MONTRE SA CAPACITE A PENSER LE LONG TERME	20
5. CONCLUSION	24

1. L'université de Bordeaux entend mettre la dévolution du patrimoine au service d'un projet de rayonnement international, déjà consacré par une stratégie de fusion et la reconnaissance d'une initiative d'excellence

1.1. L'université de Bordeaux est depuis le 1^{er} janvier 2014 le résultat de la fusion de trois des quatre universités bordelaises, qui en fait un acteur territorial majeur

Créée par décret du 3 septembre 2013¹, l'université de Bordeaux est issue de la fusion, préparée depuis 2010 et effective au 1^{er} janvier 2014, de trois des quatre universités bordelaises : Bordeaux I, Bordeaux Segalen (Bordeaux II) et Montesquieu Bordeaux IV. L'université Bordeaux Montaigne (Bordeaux III) ainsi que SciencesPo Bordeaux (IEP) et l'institut polytechnique de Bordeaux (INP) n'ont en effet pas souhaité s'inscrire dans ce processus de création d'un établissement unique.

La fusion a contribué à faire de l'université de Bordeaux un acteur territorial majeur, que ce soit en termes de moyens financiers, matériels et humains ou de capacité à structurer l'offre d'enseignement supérieur et de recherche au sein de la région :

- ◆ l'université compte 54 226 étudiants en 2015-2016, en progression de 4,2 % par rapport à 2013-2014, et plus de 5 600 ETP de personnels en 2016 (dont 3 033 ETP enseignants-chercheurs et chercheurs et plus de 2 600 personnels techniques, ou administratifs) ;
- ◆ le patrimoine foncier représente 187 hectares au sein desquels le patrimoine immobilier bâti compte près de 585 000 m² SHON répartis sur 37 sites ; l'université est affectataire en grande majorité de biens de l'État (84,9 % du foncier total bâti ou non bâti) tandis que les conseils départementaux mettent à sa disposition l'équivalent de 6 % du foncier total (comprenant notamment divers sites de l'ESPE² Aquitaine) et la commune de Bordeaux un peu moins d'1 %. Ce patrimoine est complété par un foncier en bien propre bâti ou non bâti assez important, représentant 6,8 % du total ;
- ◆ l'université de Bordeaux, pivot de l'enseignement supérieur dans l'ancienne région Aquitaine, a rejoint la communauté d'universités et établissements (COMUE) d'Aquitaine, dont les statuts sont entrés en vigueur le 1^{er} avril 2015³. Les autres membres de la communauté sont l'université Bordeaux Montaigne, l'université de Pau et des Pays de l'Adour, l'institut polytechnique et l'institut d'études politiques de Bordeaux, enfin l'école nationale supérieure de sciences agronomiques de Bordeaux Aquitaine « Bordeaux Sciences Agro » (BSA). Si cette structuration ne devrait pas être remise en cause à court terme, deux éléments susceptibles d'entraîner des inflexions peuvent intervenir à moyen terme :
 - la création de la nouvelle région Aquitaine Limousin Poitou Charentes amène à s'interroger sur le maintien de plusieurs COMUE⁴ dans son ressort géographique ;
 - la question des relations avec l'université Bordeaux Montaigne et de leur impact éventuel sur la stratégie de l'université de Bordeaux reste posée.

¹ Décret n° 2013-805 du 3 septembre 2013 portant création de l'université de Bordeaux.

² Ecole supérieure du professorat et de l'éducation.

³ Décret n° 2015-281 du 11 mars 2015 portant approbation des statuts de la COMUE d'Aquitaine.

⁴ COMUE Aquitaine et COMUE Léonard de Vinci.

Annexe V

La situation financière de l'université, analysée par la mission sur la base des deux exercices post-fusion et décomposée entre la comptabilité de l'établissement principal et les trois services à comptabilité distincte – SAIC⁵, CFA⁶ et plan Campus, **n'appelle pas d'inquiétudes à court terme**, dès lors que le fonds de roulement, s'il se trouve à un niveau faible, est compensé par une trésorerie abondante :

- ◆ le résultat net progresse de 56,1 % entre 2014 et 2015 sur le périmètre agrégé, pour s'établir à 4 599 870,88 € ; il augmente de 138,9 % sur le périmètre du seul établissement, mais connaît un déficit sur le SACD plan Campus. Cependant, ce résultat reste faible rapporté aux dépenses de fonctionnement de l'établissement (0,8 %), composées aux deux tiers par les charges de personnel ;
- ◆ la capacité d'autofinancement (CAF) baisse légèrement entre 2014 et 2015 sur le périmètre agrégé (- 1,6 %), pour s'établir à 9 948 392,68 €, tandis qu'elle augmente sur le périmètre de l'établissement (+ 20,6 %). Elle est fortement négative sur le périmètre du SACD plan Campus (- 1 809 644,67 M€) ;
- ◆ le fonds de roulement (FR) s'est établi à 32 655 080,00 € en 2015 et représente 26,4 jours de fonctionnement en 2015 contre 32,2 jours en 2014 ; sa baisse par rapport à 2014 s'explique par une provision de 7,8 M€ pour dédit de la première tranche de l'opération plan Campus présente dans le FR 2014 mais absente du FR 2015⁷ ;
- ◆ la trésorerie progresse sensiblement de 10,5 % entre 2014 et 2015 ; elle atteint un niveau élevé de 108 894 060,65 € en 2015, soit 90 jours de fonctionnement, contre 86 jours en 2014 ;
- ◆ enfin, le taux de rigidité⁸ de la masse salariale diminue de plus de deux points entre 2014 et 2015, passant de 77,6 % à 74,9 %, ce qui est le signe d'une bonne maîtrise du poids de cette dernière au sein de l'université.

⁵ Service d'activités industrielles et commerciales.

⁶ Centre de formation d'apprentis.

⁷ Comptabilisation en créance « avance sur les opérations Campus ».

⁸ Montant total de la masse salariale rapporté au montant total des recettes encaissables.

Annexe V

Tableau 1 : Régime de propriété du patrimoine de l'université de Bordeaux

Propriétaire	Surface foncière (en m ²)	%	Surface bâtie (en m ² SHON)	%
État	1 610 684	84,9	492 097	84,1
Université	128 588	6,8	17 384	3,0
Collectivités	157 500	8,3	75 516	12,9
TOTAL	1 896 772	100	584 996	100

Source : Université de Bordeaux.

Tableau 2 : Situation financière consolidée de l'université de Bordeaux

	2013	2014	2015
Compte financier			
<i>Fonctionnement</i>		475 936 759,76	508 019 772,75
<i>Dont personnel⁹</i>		330 020 205,30	339 133 343,11
<i>Investissement</i>		23 915 437,94	26 370 077,53
Résultat de l'exercice		2 946 713,43	4 599 870,88
Capacité d'autofinancement (CAF)	Établissement créé au 1 ^{er} janvier 2014	10 115 100,31	9 948 392,68
Trésorerie		98 518 555,37	108 894 060,65
Fonds de roulement (FR)		37 544 775,00	32 655 080,00
<i>Dont FR mobilisable</i>		8 944 816,00	12 176 923,00
Taux de rigidité de la masse salariale		77,6 %	74,9%

Source : Comptes financiers 2014 et 2015 ; mission.

⁹ Y compris taxe sur les rémunérations.

Annexe V

Tableau 3 : Décomposition de la situation financière de l'université entre établissement et SACD

	2014				2015			
	Résultat net	CAF	Fonds de roulement	Variation du fonds de roulement	Résultat net	CAF	Fonds de roulement	Variation du fonds de roulement
Établissement principal	1 747 156,85	8 866 683,72	33 321 258,00	2 151 450,75	4 174 269,21	10 696 455,22	28 875 940,00	2 707 374,02
SAIC	406 703,35	414 420,67	2 365 623,00	398 320,27	343 848,25	363 141,80	2 517 416,00	171 561,77
CFA	810 786,34	851 929,03	1 524 514,00	845 981,9	667 999,65	698 440,33	2 211 031,00	686 517,77
Plan Campus	-17 933,11	-17 933,11	333 380,00	-330 581,72	-586 246,23	-1 809 644,67	-949 307,00	-1 848 629,60
Situation consolidée	2 946 713,43	10 115 100,31	37 544 775,00	3 065 171,20	4 599 870,88	9 948 392,68	32 655 080,00	1 716 823,96

Source : Comptes financiers 2014 à 2015 ; mission.

1.2. Déjà lauréate du plan Campus et d'une initiative d'excellence, l'université de Bordeaux développe une stratégie de rayonnement international

L'université de Bordeaux s'est engagée depuis plusieurs années dans une **trajectoire de rayonnement à l'international**, qu'elle entend poursuivre :

- ◆ **le processus de fusion est venu consacrer l'ambition de créer peu à peu un établissement de rang mondial** en atteignant une masse critique et en développant une offre multidisciplinaire de formation et d'activités de recherche (50 disciplines scientifiques, 70 laboratoires, participation à cinq pôles de compétitivité, etc.) ;
- ◆ **l'université s'est assurée des sources complémentaires et significatives de financement** à travers :
 - le succès du projet bordelais à l'appel d'offre dans le cadre des **opérations Plan Campus** permet à l'université de Bordeaux de bénéficier de crédits pour financer la réhabilitation et la maintenance sur 30 ans¹⁰ d'environ 40 % de son patrimoine bâti ;
 - l'université de Bordeaux s'est vue confirmer en mai 2016 son **statut d'initiative d'excellence (Idex)** à l'issue de la période probatoire de cinq ans. Durant cette période probatoire, elle a bénéficié d'un financement de l'Agence nationale de la recherche (ANR) au titre de l'Idex d'un montant de 79,0 M€, soit environ 15,8 M€ par an, qui lui ont ponctuellement permis de financer des opérations immobilières (à hauteur de 600 000 € en 2016 soit 3,8 % du montant de référence annuel) ; à la date de la mission, la question d'une dotation récurrente Idex qui serait affectée au budget immobilier au titre des coûts d'infrastructures induits par les projets d'excellence demeure ouverte ;
 - l'université de Bordeaux bénéficie également du **CPER 2015-2020** à travers onze opérations immobilières pour un budget prévisionnel d'investissement (hors équipements scientifiques) de 36,3 M€¹¹. L'université assure la conduite d'opération en interne pour neuf de ces projets pour un volume financier de 19,8 M€, tandis que deux autres font l'objet d'une maîtrise d'ouvrage déléguée en raison de leur importance ou de leur localisation¹². Cinq de ces opérations semblent cependant ne pas être financées en totalité à la date de la mission.
- ◆ l'université de Bordeaux s'est dotée en 2014 d'un **plan stratégique à dix ans** qui s'articule autour de quatre thèmes, présentant des interactions avec la politique patrimoniale : un rôle renouvelé pour l'université, une expérience académique renforcée, des savoirs ouverts à l'innovation et la créativité (par exemple à travers l'accueil d'entreprises sur le campus) et la recherche d'efficacité institutionnelle. Les principales priorités de ce plan portent sur l'internationalisation des activités de l'université, le numérique, l'urbanisation du campus et la gestion des talents.

L'université de Bordeaux se situe actuellement entre la 200^{ème} et la 300^{ème} place dans le classement académique des universités mondiales dit « de Shanghai » en 2015 et a pour objectif de figurer dans les 150 premiers établissements dans dix ans et d'apparaître rapidement dans la plupart des classements spécifiques. Par ailleurs, elle est classé au 7^{ème} rang des universités françaises dans le classement « *Best universities in Europe 2016* » du *Times Higher Education*.

¹⁰ À la date de la mission, les contrats courent encore sur 27 ans.

¹¹ Financement apporté par l'Etat, la région, Bordeaux Métropole et divers collectivités territoriales.

¹² Les deux principales opérations sont d'une part la construction du Pôle Océanographique Aquitain (POA) à Arcachon pour 31,3 M€ (dont 16,7 M€ de produit de cession) et la réhabilitation-extension du Campus Périgord pour 7,9 M€.

Encadré 1 : Plan de financement des opérations Plan Campus de l'université de Bordeaux

L'université de Bordeaux est bénéficiaire du plan Campus selon le plan de financement suivant :

- État : 475 M€ de dotations non consommables en capital alloués par l'État en 2009, produisant un rendement de 19,1 M€ par an ;
- Région Aquitaine : au moins 112 M€ en plusieurs tranches, soit 56 M€ sur la première tranche et au moins 56 M€ supplémentaires sur les tranches suivantes (dans la limite de 200 M€) ;
- Bordeaux Métropole : 55,7 M€ affectés en priorité aux opérations d'aménagement et aux opérations dites de « vie de campus » ;
- Caisse des dépôts et consignations (CDC) et Banque européenne d'investissement (BEI) : 35 M€ de la CDC dans le cadre de la première tranche, arbitrage en cours entre la CDC et la BEI pour les tranches ultérieures et un montant estimé à 100 M€ ;

Les documents présentés par l'université de Bordeaux faisaient état en avril 2016 d'un montant prévisionnel d'opérations plan Campus de 348,6 M€ et d'un montant mandaté de 123,3 M€.

Source : Université de Bordeaux.

1.3. L'université de Bordeaux a manifesté son intérêt pour la dévolution totale du patrimoine, qu'elle considère comme un instrument utile à la réussite de ses ambitions

L'université de Bordeaux a manifesté à la mission son intérêt pour bénéficier de la dévolution complète de son patrimoine propriété de l'État. Elle fonde sa position, à titre principal, sur les considérations suivantes :

- ◆ **l'université assume d'ores et déjà les responsabilités du propriétaire**, dans des conditions financières difficiles :
 - quel que soit le régime de domanialité des biens immobiliers (État et hors État), l'université assume déjà les dépenses de maintenance et d'entretien qui constituent les obligations du propriétaire¹³ ;
 - le président de l'université engage déjà sa responsabilité, y compris pénale, en cas de non-respect des règles et normes de sécurité vis-à-vis des biens et personnes ;
 - l'université fait le constat d'un sous-financement récurrent en matière de mise aux normes de sécurité et d'accessibilité ainsi que de gros entretien et renouvellement (GER) ;
- ◆ **l'université considère que la dévolution, sans introduire en soi de dépenses supplémentaires au regard de la situation actuelle, permet en revanche d'envisager plusieurs leviers financiers et politiques nouveaux** :
 - le fait de devenir propriétaire conduit à une nouvelle approche de la gouvernance en interne, en confortant sur le long terme la dynamique souhaitée de responsabilisation des acteurs ;
 - la dévolution du patrimoine permet de porter des projets d'évolution réglementaire (voire législative) nécessaires pour dégager des marges de manœuvre nouvelles en matière de valorisation immobilière et foncière.

¹³ Article L. 762-2 du code de l'éducation.

Annexe V

En définitive, il apparaît à la mission que les prérequis à la dévolution en termes de portage politique et stratégique de l'université de Bordeaux sont remplis aussi bien en ce qui concerne les objectifs poursuivis par l'équipe de direction que les modalités de travail en interne (dynamique du plan Campus et de l'initiative d'excellence, établissement d'un plan stratégique à horizon 2025) et en externe, dans les relations entretenues avec les collectivités territoriales autour d'une volonté partagée d'assurer l'attractivité de la métropole bordelaise.

La mission relève en outre que, si l'université est candidate à la dévolution de l'ensemble du patrimoine immobilier propriété de l'État, la question de la soutenabilité financière du projet concerne principalement les 60 % de ce patrimoine dont l'entretien et la maintenance ne sont pas intégrés au plan Campus.

2. L'université de Bordeaux, qui dispose d'un patrimoine dans un état inégal, a engagé un important chantier de diagnostic et de rénovation du bâti, dans le cadre notamment du plan Campus

La mission a cherché à mesurer :

- ◆ le degré de connaissance qu'a l'université de l'état du patrimoine dont elle est aujourd'hui affectataire ainsi que des exigences de remise à niveau et de gestion courante de ce patrimoine ;
- ◆ l'estimation que fait l'université des possibilités de valorisation de son patrimoine ainsi que sa capacité d'anticipation des besoins futurs liés aux activités de formation, de recherche, de gestion, de vie étudiante, etc.

2.1. L'université de Bordeaux a engagé un chantier de réalisation d'un « bilan de santé » du bâti et d'amélioration de ses systèmes d'information en matière patrimoniale

1/ L'université de Bordeaux dispose d'un niveau de connaissance de son patrimoine déjà satisfaisant, rassemblé dans un « carnet de santé » du bâti détaillant les caractéristiques de chaque bâtiment et un livret foncier recensant sous forme de plans l'ensemble des surfaces non bâties. Le « carnet de santé » présenté à la mission liste pour chaque bâtiment ses caractéristiques principales, son statut, son état et sa qualité (sécurité, accessibilité, autres diagnostics techniques, etc.). Il a été principalement établi à partir des schémas directeurs immobiliers antérieurs à la fusion et élaborés par les établissements d'origine.

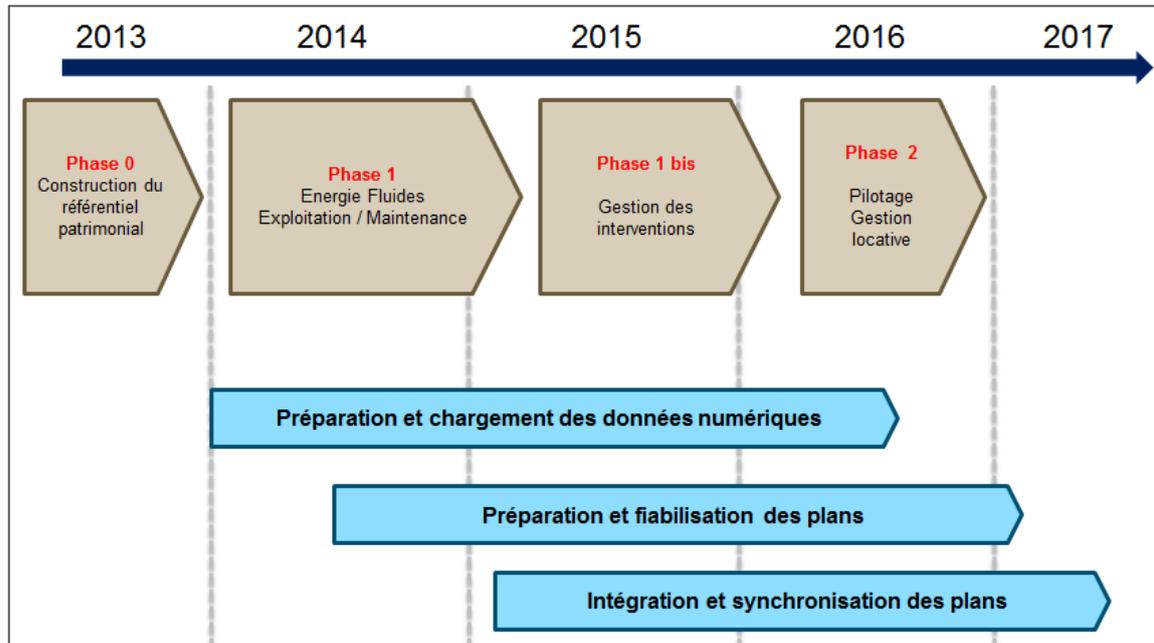
Ce carnet de santé doit encore être enrichi à horizon 2017 dans le cadre du déploiement du nouveau système d'information patrimonial de l'université de Bordeaux :

- ◆ l'université de Bordeaux, avec les membres de la COMUE d'Aquitaine a en effet entrepris depuis 2012 une démarche devant conduire à se doter d'outils communs de gestion patrimoniale informatisés à l'aide du progiciel Allfa (éditeur Nemetchek) ;
- ◆ le progiciel Allfa doit permettre de compléter et fiabiliser les données numériques (160 données par bâtiment¹⁴) et de les synchroniser avec les plans numériques des bâtiments ; des fonctions complémentaires doivent permettre d'assurer la gestion et le suivi des contrats d'exploitation, des équipements techniques, des clés, du foncier et des demandes d'intervention ;
- ◆ le déploiement du progiciel Allfa s'achèvera début 2017 ; l'université estime qu'à la date de la mission, elle en a achevé 43 %¹⁵ et vise une réalisation à 60 % mi 2016 et de 80 % fin 2016 ;
- ◆ l'implantation de ce système d'information contribuera par ailleurs au développement qui sera engagé en septembre 2016 du nouveau schéma directeur de stratégie immobilière (SPSI) de l'université, en renouvellement de celui établi en 2010.

¹⁴ Statut, code Chorus, effectif, postes de travail, classement ERP, état qualitatif, dates, coûts, etc.

¹⁵ En l'espèce, il s'agit à titre principal de l'élaboration du carnet de santé des bâtiments, dont la finalisation est prévue en juillet 2016 et qui servira de base aux futurs programmes de travaux.

Graphique 1 : Calendrier prévisionnel du déploiement du progiciel Alfa de gestion du patrimoine au sein de l'université de Bordeaux



Source : Université de Bordeaux.

2/ L'université de Bordeaux a également conduit un travail d'amélioration de la qualité et de la lisibilité de son bilan comptable afin qu'il reflète une image plus fidèle de la situation de son patrimoine immobilier :

- ◆ les immobilisations corporelles font l'objet d'une décomposition en sept composants, qui fixe les règles d'amortissement et participe à la lisibilité comptable et technique de l'amortissement pour les 30 prochaines années ;
- ◆ la fiabilisation des données patrimoniales et la connaissance de la vétusté de chacun des bâtiments grâce aux enquêtes surface réalisées ont permis d'ajuster les durées d'amortissement en fonction de l'état réel de chaque composant¹⁶ ;
- ◆ l'intérêt de ce traitement a été relevé par le commissaire aux comptes en 2015 ;
- ◆ il convient cependant de noter que le choix fait par l'université d'imputer la totalité des dépenses de GER en fonctionnement nuit en partie à la précision de la comptabilité patrimoniale.

¹⁶ Ce réajustement (par réduction) des durées d'amortissement a eu pour conséquence une augmentation du montant des amortissements en 2015 (+ 14,14 % pour atteindre un total de 51,0 M€), sans impact comptable et budgétaire du fait de la neutralisation de ces amortissements.

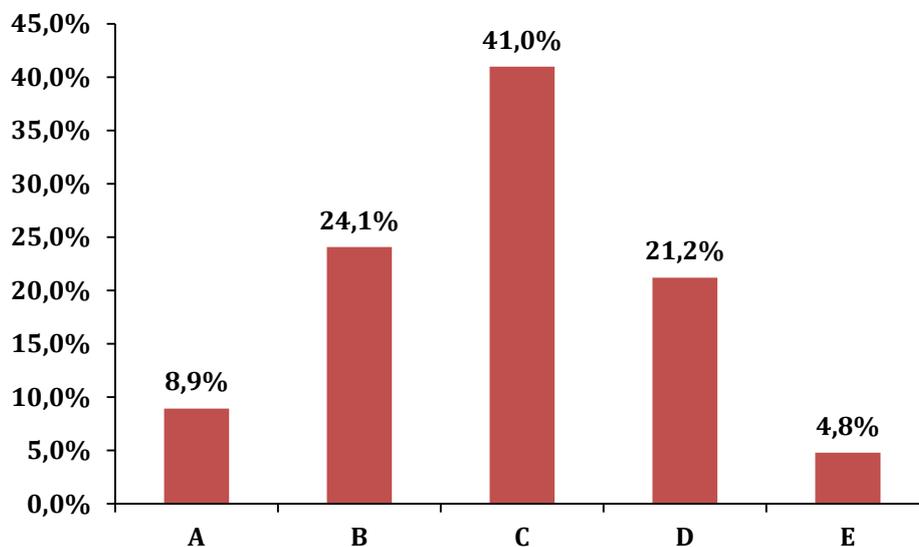
2.2. L'université de Bordeaux dispose d'un patrimoine dont l'état est inégal et en moyenne assez médiocre mais qui devrait connaître une amélioration significative, notamment dans le cadre du plan Campus

L'analyse par la mission des données transmises par l'université de Bordeaux a conduit aux constats suivants :

1/ Le patrimoine foncier de l'université de Bordeaux représente 187 hectares, situés à 92 % dans la métropole bordelaise, au sein desquels le patrimoine immobilier bâti compte 582 905 m² SHON répartis sur 37 sites et 285 bâtiments¹⁷. L'essentiel des sites (130 hectares environ) se trouvent sur les communes de Talence, Pessac et Gradignan, en banlieue sud-ouest de Bordeaux, même si plusieurs sites se situent en centre-ville de Bordeaux ou à proximité immédiate (site Bastide rive droite, site de Carreire et sites « historiques », dont celui de La Victoire, rive gauche) ;

2/ En 2015, l'état du bâti s'avère variable et dans son ensemble en-deçà de la moyenne nationale : si 33,0 % du bâti est en bon état général (catégories A et B)¹⁸ contre 62,1 % au niveau national, 25,0 % se trouve dans un état de vétusté avancé (catégories D et E) contre 12,8 % au niveau national. Cependant, un seul bâtiment, pour une surface de 5 045 m² SHON, soit moins d'1 % de la surface bâtie totale, a reçu un avis défavorable de la commission de sécurité à la date de la mission. Par ailleurs, 18 bâtiments représentant 28 755 m² SHON soit moins de 3 % de la surface totale, n'ont pas fait l'objet d'un avis de cette commission à la date de la mission.

Graphique 2 : État du bâti de l'université de Bordeaux¹⁹ par répartition des surfaces en catégories allant de A (très bon état) à E (remplacement nécessaire à court terme)



Source : Université de Bordeaux.

¹⁷ Situés à 90 % dans la métropole bordelaise.

¹⁸ Classification de l'état qualitatif des bâtiments du MENESR (catégories) : A : bâtiment construit ou réhabilité depuis moins de 10 ans ; B : interventions lourdes à prévoir exclusivement sur le clos et le couvert (bâtiment de 10 à 20 ans) ; C : interventions lourdes sur le clos, le couvert et les installations techniques (bâtiment de plus de 20 ans) ; D : bâtiment inadapté aux activités d'enseignement et de recherche ; E : bâtiment à démolir ou à restructurer en totalité dans le cadre d'un contrat de plan Etat région (CPER).

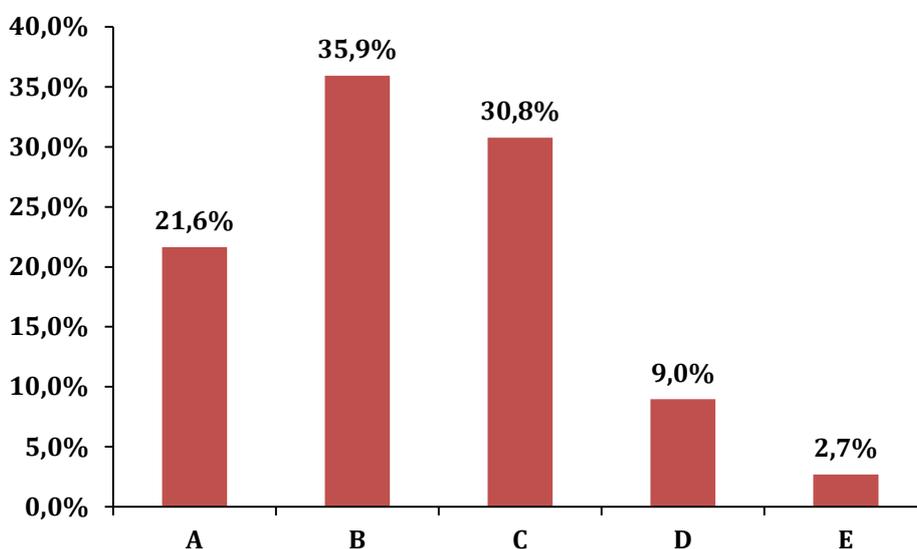
¹⁹ Patrimoine pour lequel l'université de Bordeaux assure les charges du propriétaire.

3/ Les travaux de mise aux normes de sécurité et d'accessibilité font apparaître selon l'université un besoin brut de financement de 84,5 M€ pour un besoin net de financement de 44,2 M€, une fois pris en compte les financements apportés dans le cadre du plan Campus et du CPER 2015-2020 :

- ◆ l'estimation par l'université des **besoins de mise en sécurité** de son bâti, issus des schémas directeurs immobiliers antérieurs à la fusion, s'élève à 63,5 M€, répartis entre deux seuils de criticité : des travaux urgents pour 39,5 M€ et des travaux à 15 mois pour 24,0 M€. Cependant, une partie substantielle de ces travaux fait déjà l'objet de financements soit dans le cadre du plan Campus, soit dans le cadre du CPER 2015-2020 soit par des produits de cession ; de ce fait le besoin net de financement des travaux de mise en sécurité s'établit à 29,0 M€ pour l'après 2016 ;
- ◆ l'estimation par l'université des **travaux d'accessibilité** de son bâti s'élève à 21,0 M€ ; une fois déduits les financements du plan Campus ou du CPER 2015-2020, le besoin net de financement des travaux d'accessibilité s'établit à 15,2 M€ ;
- ◆ l'université de Bordeaux a par ailleurs évoqué l'état sans doute dégradé dans lequel se trouvent les réseaux et voiries de ses sites, qui font l'objet d'une gestion partagée mais en pratique peu fonctionnelle avec l'université Bordeaux III (voir 3.1). Aucun chiffrage des travaux de mise à niveau nécessaires n'est cependant disponible à ce jour.

L'université de Bordeaux bénéficie donc de financements déjà importants pour améliorer l'état de son bâti : le plan Campus porte sur 40 % des surfaces selon un calendrier qui porte sur huit ans environ pour la réalisation des investissements et sur 30 ans pour la prise en charge de la maintenance et du GER (27 ans restant à courir à la date de la mission). Ainsi, l'évolution prévisible du patrimoine à cinq ans conduirait à une proportion de 57,5 % des surfaces en bon état général (catégories A et B) et de 11,7 % des surfaces en dans un état vétuste (catégories D et E).

Graphique 3 : État du bâti de l'université de Bordeaux²⁰ à horizon cinq ans



Source : Université de Bordeaux.

²⁰ Patrimoine pour lequel l'université de Bordeaux assure les charges du propriétaire.

2.3. L'université de Bordeaux assume des charges récurrentes de fonctionnement en matière immobilière d'environ 18 M€ par an et a pu financer, hors plan Campus, des investissements immobiliers à hauteur de 8,3 M€ par an depuis sa création

1/ En matière de dépenses récurrentes de fonctionnement, l'analyse par la mission des comptes financiers 2014 et 2015 de l'université de Bordeaux conduit aux constats suivants :

- ◆ le montant total des charges de fonctionnement en matière immobilière s'établit à 18 094 595,77 € en 2015, en augmentation de 1,52 % par rapport à 2014 ;
- ◆ les principaux postes de dépenses sont l'électricité et les fluides, représentant de façon cumulée 9 134 596,97 € soit 50,48 % du total, suivis de la maintenance et de l'entretien des biens immobiliers, représentant 7 146 472,40 € soit 39,50 % du total ;
- ◆ la diminution des dépenses consacrées aux fluides (- 7,53 % entre 2014 et 2015), qui s'explique principalement par la baisse des prix à l'achat, a été plus que compensée par la hausse des dépenses de maintenance (+ 12,80 %) et d'entretien sur biens immobiliers (+ 7,41 %).

Tableau 4 : Principaux postes comptables de charges immobilières de l'université de Bordeaux (en €)

	Comptes	2014	2015
Électricité	60611	4 691 599,13	4 872 573,58
Fluides	6061	4 609 041,94	4 262 023,39
Locations immobilières	6132	991 542,17	638 413,10
Charges locatives et de copropriété	614	30 604,91	161 522,86
Entretien et réparations sur biens immobiliers	6152	2 824 569,48	3 033 832,35
Maintenance	6156	3 645 808,22	4 112 640,05
Nettoyage	6065-6286	1 030 293,47	1 013 590,44
TOTAL	-	17 823 459,32	18 094 595,77

Source : Comptes financiers 2014 et 2015 ; mission.

Les postes comptables présentés ci-dessus ne correspondent cependant pas exactement au périmètre retenu par l'université de Bordeaux pour définir son budget de fonctionnement immobilier, tel qu'il est géré au sein du pôle Immobilier, Logistique, Protection Sécurité, Environnement (PILPSE)²¹ (différence de 822 514,68 € soit 4,55 %)²². Un travail de rapprochement pourrait être effectué pour préciser le plan de comptes, expliciter de façon plus fine le périmètre de dépenses pris en compte dans le budget immobilier et permettre notamment de mieux identifier les dépenses de GER (y compris entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement).

En tout état de cause, le budget immobilier tel qu'il est établi par l'université s'établit à 17 272 081 € en 2015, en hausse de 6,26 % par rapport à 2014, principalement du fait de la mise en œuvre du plan d'accessibilité des locaux dans le cadre de l'Agenda d'Accessibilité Programmée (Ad'AP). Il représente 3,40 % du budget de fonctionnement de l'université (10,23 % hors masse salariale).

²¹ Les postes de dépenses inclus dans le périmètre du budget de fonctionnement immobilier de l'université de Bordeaux sont la maintenance/exploitation, les fluides, le nettoyage des locaux, la sécurité incendie, le gardiennage, la gestion des déchets dangereux et non dangereux.

²² L'écart s'explique principalement par le fait que le pôle immobilier PILPSE ne prend pas en charge l'ensemble des coûts de fluides de l'université, en effet, environ 20 % des dépenses sont à la charge des composantes type ESPE ou IUT.

Annexe V

Enfin, il fait ressortir des dépenses de GER de 2 268 613 € en 2015, ce qui correspond à une dépense moyenne de 4,87 €/m² une fois déduits la surface prise en charge dans le cadre de la première tranche de l'opération plan Campus.

Tableau 5 : Budget de fonctionnement établi par l'université de Bordeaux sur le périmètre du pôle immobilier PILPSE

Budget de fonctionnement immobilier PILPSE	Exécution dépenses 2014	Exécution dépenses 2015
Budget de fonctionnement immobilier (en €)	16 254 169	17 272 081
<i>dont GER (en €)</i>	<i>2 013 225</i>	<i>2 268 613</i>
<i>dont mise en sécurité (en €)</i>	<i>123 711</i>	<i>480 758</i>
<i>dont accessibilité (en €)</i>	<i>51 394</i>	<i>552 666</i>
% du budget de fonctionnement de l'université	3,39%	3,40%
% du budget de fonctionnement de l'université hors masse salariale	10,92%	10,23%

Source : Université de Bordeaux.

2/ En matière de dépenses d'investissement, l'université de Bordeaux a financé des opérations immobilières hors plan Campus à hauteur de 8,3 M€ par an en moyenne sur la période 2014-2015. S'y ajoutent les importants investissements réalisés dans le cadre du plan Campus, même si leur montant varie entre l'approche budgétaire « métier » retenue par la direction de l'immobilier et les comptes financiers (voir tableau 7), dans la mesure où, à la demande des commissaires aux comptes, une partie des loyers versés par l'université à la société de réalisation immobilière (SRIA – voir 3.1) pour la conduite des opérations Campus a été retraitée comptablement en investissement²³.

2.4. L'université de Bordeaux peut exploiter un important potentiel de valorisation de son patrimoine, notamment par des cessions

Si elle ne dispose pas à la date de la mission d'un plan de rationalisation ou de valorisation de ses surfaces, l'université de Bordeaux a cependant engagé d'importantes réflexions sur l'optimisation et la valorisation de son patrimoine :

- ♦ elle a lancé depuis début 2016 deux groupes de travail conduits en parallèle, l'un sur le processus et les critères d'affectation des locaux (recherche, formation, ou espaces communs et de bureaux), l'autre sur la gestion et le pilotage de l'occupation des locaux (outils de gestion et de planification, services compétents, procédures de contrôle et de suivi, etc.) ; les travaux seront intégrés à la démarche plus globale de renouvellement par l'université de ses documents de programmation stratégique en matière immobilière ;
- ♦ elle a déjà conduit un premier exercice d'identification des possibilités de cessions auxquelles il pourrait être procédé dans les cinq ans à venir sans hypothéquer l'avenir ;
- ♦ elle s'interroge également, en alternative à la réalisation de cessions, sur les limites apportées aux possibilités de valorisation immobilière par le principe de spécialité applicable aux établissements publics. En l'état actuel, les autorisations d'occupation temporaire et locations diverses conclues par l'université ont représenté un revenu de 586 360,75 € en 2015.

²³ Intégration par l'agent comptable des travaux réalisés dans le cadre du plan Campus en investissement à la suite des livraisons par la SRIA des bâtiments concernés, tandis que ces travaux sont traités en fonctionnement (loyers et subventions versées à la SRIA pour financer les travaux) et non en investissement dans le budget de la direction du patrimoine.

Il ressort de ces premières analyses que **l'université de Bordeaux se trouve dans une situation favorable en termes de foncier disponible**, sans pour autant disposer de très importantes capacités excédentaires en matière de bâti puisque le nombre de m² de surface bâtie par étudiant s'établit, dans un contexte de hausse des effectifs, à 11,0 en 2015.

L'université de Bordeaux indique en effet que :

- ◆ **certains sites ou parties de sites sont disponibles et valorisables à court ou moyen terme**, parmi lesquels les sites de Floirac, Lamartine, Gradignan, Martillac, etc. ;
 - certains emplacements, notamment le grand campus « PTG » ou le site de la Victoire/Broca situé en centre-ville de Bordeaux, ont révélé, au travers des études urbaines réalisées dans le cadre du plan Campus, des capacités importantes d'aménagement (dégagement d'une emprise foncière) et de valorisation (logements, commerce, économie/recherche et innovation d'entreprises, etc.), qui font l'objet d'une contractualisation dans le cadre du plan Campus ou du CPER 2015-2020 ; à titre d'illustration, un processus de vente de l'actuelle station marine d'Arcachon pour un montant de 23,6 M€ est en cours dans le cadre de la construction du Pôle Océanographique Aquitain (POA) ;
 - **au total, les possibilités de cessions représenteraient jusqu'à 27 646 m² de surface foncière totale pour un montant estimé à 45,8 M€ à horizon 2022 ; sur ce total, 26,6 M€ entrent déjà dans le plan de financement d'opérations immobilières engagées par l'université de Bordeaux, ce qui laisse un montant net de 19,2 M€ de cessions potentielles supplémentaires.** L'évaluation des biens concernés, issue des estimations de France Domaine, demande cependant à être réactualisée²⁴ et perfectionnée, en prenant notamment en compte les coûts de viabilisation du foncier²⁵. Elle repose également, pour une partie des terrains, sur une hypothèse de constructibilité que les plans locaux d'urbanisme devront confirmer ;
 - l'université de Bordeaux est cependant consciente qu'avant toute décision de cession, il faut comparer la vente aux autres alternatives, comme la mise à disposition, l'attribution de baux emphytéotiques de courte durée avec reprise du bien, la location au prix du marché (ce qui nécessite une étude prospective du marché de l'immobilier, au regard des grands projets des collectivités en matière d'urbanisme), le bail à construction, etc. ;
- ◆ **certains sites excentrés présentent un potentiel de regroupement et d'optimisation significatif** pour alléger la charge d'entretien et les coûts d'exploitation, à l'exemple du projet de regroupement sur un même site de l'École supérieure du professorat et de l'éducation (Espé) à Agen et de la libération à court terme du site appartenant au conseil départemental ; l'université de Bordeaux dispose à ce titre d'un important potentiel d'amélioration de son taux d'occupation des locaux qui, s'il est variable selon les sites, atteint un niveau de 65,1 % en 2015 contre 72,2 % pour la moyenne nationale ;
- ◆ **d'autres sites souffrent au contraire de sous-capacités d'accueil nécessitant des programmes de construction et de réaménagement**, notamment le site de Carreire, qui fait l'objet de financements en vue de sa restructuration dans le cadre du plan Campus et des programmes Initiative d'excellence.

²⁴ Réévaluation engagée en juin 2016.

²⁵ Il ne s'agit pas de l'estimation préalable à une vente mais de l'évaluation des biens faite par France Domaine en vue de leur inscription à l'actif de l'université.

En définitive, il apparaît à la mission que :

- ◆ **l'université de Bordeaux maîtrise les prérequis techniques à la dévolution qui concernent la bonne connaissance de son patrimoine. Elle a par ailleurs engagé un processus d'amélioration de son système d'information patrimonial à horizon 2017.** Elle doit à ce titre sécuriser ce processus pour se montrer réactive en cas de retard ou de dysfonctionnement dans le déploiement de ce nouveau système d'information patrimonial, nécessaire au calibrage et à la bonne planification de ses opérations de gestion immobilière.
- ◆ **l'état actuel du patrimoine de l'université de Bordeaux ne constitue pas à ce jour un obstacle à la dévolution de son patrimoine immobilier, même si des marges de manœuvre existent :**
 - si l'université de Bordeaux ne dispose pas à la date de la mission d'un patrimoine en bon état, le risque sécurité reste à ce jour limité (moins d'1 % des surfaces ont fait l'objet d'un avis défavorable de la commission de sécurité) et des sources de financement existent pour améliorer rapidement l'état global du patrimoine :
 - les financements dont bénéficie l'université dans le cadre du plan Campus vont permettre d'améliorer la qualité de 40 % des surfaces dans les huit ans à venir ;
 - l'université de Bordeaux dispose d'un important potentiel de cessions et de valorisation des espaces²⁶ susceptible d'apporter des financements complémentaires et a engagé une réflexion pour poursuivre ce mouvement dans une logique de dévolution ;
 - **la mission a cependant identifié trois principaux facteurs de risque, partagés par l'université de Bordeaux :**
 - le sous-financement récurrent et historique en matière de maintenance et de GER (4,87 €/m² en 2015) ainsi que le sous-financement ou le non-respect des programmes de mise aux normes en matière de sécurité et d'accessibilité ;
 - l'incertitude qui entoure les réseaux et voiries, qui se trouvent dans un état sans doute dégradé sans qu'à ce jour un chiffrage des travaux nécessaires soit disponible ;
 - un programme de cessions qui serait trop ambitieux et mettrait en péril la capacité de l'université à répondre à d'éventuels besoins futurs en surfaces, ou trop difficilement réalisable.

²⁶ Déjà pour partie exploité dans le cadre du plan Campus ou d'autres opérations spécifiques.

3. L'université de Bordeaux a organisé de manière originale sa fonction immobilière dans le cadre du plan Campus, en recourant à une filiale chargée de réalisation immobilière et d'aménagement, et a engagé un processus de renouvellement de ses documents stratégiques

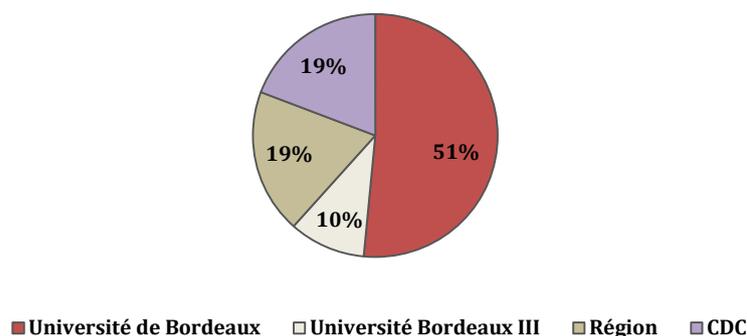
3.1. L'université de Bordeaux a amélioré l'organisation de sa fonction immobilière au cours des dernières années, en mettant notamment en place un montage innovant pour conduire les opérations du plan Campus

1/ Le processus de fusion d'une part, la nécessité de réaliser les opérations du plan Campus d'autre part, ont entraîné depuis 2013-2014 des réformes profondes de l'organisation et de la gouvernance de la fonction immobilière au sein de l'université de Bordeaux :

- ◆ **la création de la fonction de vice-président délégué au patrimoine immobilier** (portage politique), accompagnée par la nomination d'un adjoint au directeur général des services délégué aux questions immobilières (portage administratif et technique) ; cette réforme est complétée par la tenue de réunions mensuelles avec la direction de l'établissement (président et directeur général des services) consacrées à l'immobilier ;
- ◆ **la création d'instances consultatives partenariales** dans le but de développer une approche stratégique concertée en matière immobilière et de rapprocher les phases d'études et de validation des programmes, les phases d'études de maîtrise d'œuvre et les phases très opérationnelles de réalisation des travaux :
 - un comité d'orientation de la politique patrimoniale (COPP) incluant la région, la métropole de Bordeaux, le rectorat (notamment l'ingénieur régional de l'équipement IRE) et la Caisse des dépôts et consignations (CDC), accompagné de comités techniques mensuels ;
 - un comité interministériel de suivi incluant la DRFIP, France domaine, l'IRE et les représentants du MENESR-DGESIP ;
 - un comité de pilotage de la convention de site constitué de la réunion plénière des présidences de collectivités et des différents financeurs du plan Campus.
- ◆ **la création du pôle Immobilier, Logistique, Protection Sécurité, Environnement (PILPSE), regroupant l'ensemble des compétences administratives, techniques et financières œuvrant au pilotage et à la gestion immobilière ;**
 - des plans de gestion des emplois (opérations de redéploiement et de requalification) ont été déployés par les établissements préfigureurs puis par l'université de Bordeaux dans le but de renforcer la fonction immobilière ;
 - une direction des moyens communs (DMC), qui assure la gestion financière du budget du pôle, a été créée au sein du PILPSE. Cette direction support, transverse, a constitué une évolution majeure dans le cadre du processus de fusion, en rassemblant toutes les compétences administratives et financières des précédentes directions techniques. Son périmètre de compétences s'attache aux trois grands domaines suivants : gestion financière et budgétaire, gestion des ressources humaines, enfin contrôle de gestion et démarche qualité ;
 - la mission Campus, préexistante au niveau du Pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) de Bordeaux, a également été intégrée au PILPSE afin de garantir la bonne articulation des équipes en place. Son champ d'activités dépasse cependant celui de l'université de Bordeaux, le plan Campus étant également déployé au profit d'autres établissements (Bordeaux III, IEP, Institut polytechnique de Bordeaux, Bordeaux sciences agro) ;

- ◆ **enfin, l'université de Bordeaux a mis en place un montage juridique innovant en confiant à une filiale la maîtrise d'ouvrage de la majeure partie des opérations plan Campus :**
 - pour assurer la réalisation du plan Campus, l'université de Bordeaux a opté pour un montage juridique se différenciant de celui qui a été retenu par les autres sites lauréats de l'appel à projet du plan Campus. Ce montage, qui conserve la maîtrise d'ouvrage au sein de la sphère publique, repose sur l'attribution d'une autorisation occupation temporaire du domaine public assortie d'une convention de location non détachable (AOT-CL) à une filiale de l'établissement porteur de projet²⁷, la **Société de Réalisation Immobilière et d'Aménagement de l'Université de Bordeaux (SRIA) ;**
 - **la SRIA est une société par actions simplifiée créée en avril 2010 dont le capital de 2 538 934 € est entièrement public** – les actionnaires en sont l'université de Bordeaux, majoritaire, l'université de Bordeaux Montaigne (Bordeaux III, entrée en 2015), la région et la CDC – **et qui est en relation « in house » (ou de quasi-régie)²⁸ avec l'université de Bordeaux, pour laquelle elle assure une mission de maîtrise d'ouvrage déléguée** sur certains grands projets complexes et multipartenaires (supérieurs à 5 M€ en pratique). Elle peut également intervenir en soutien pour la conduite d'études et travaux dédiés, à la demande de l'un ou plusieurs de ses actionnaires ;
 - le financement de la SRIA est constitué des intérêts de la dotation non consommable de 475 M€ de l'État dans le cadre du plan Campus, reversés sous forme de loyers prévus dans le cadre des conventions AOT-CL, et se finance de façon complémentaire par des subventions et d'autres loyers établis dans le cadre de conventions de mandat supplémentaires signées par les actionnaires ;
 - enfin, la gouvernance de la SRIA est assurée par un comité d'orientation stratégique (COS) dans lequel les droits de vote sont égaux aux quotes-parts de capital ; le COS constitue plus largement le lieu privilégié de dialogue et de concertation sur les questions immobilières, d'urbanisme et d'aménagement du territoire urbain avec le conseil régional mais également avec Bordeaux métropole, qui devrait devenir prochainement actionnaire de la SRIA.

Graphique 4 : Répartition actuelle du capital de la SRIA



Source : Université de Bordeaux.

²⁷ Dans le cadre des dispositions codifiées aux articles L. 2122-6 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques, R. 57-2 et suivants du code du domaine de l'État et R. 762.2 du code de l'éducation.

²⁸ Selon l'article 23 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005, abrogé au 1^{er} avril 2016. Les nouvelles règles prévues par le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 ne changent pas le caractère *in house* de la relation entre la SRIA et l'université de Bordeaux ni entre la SRIA et les autres actionnaires, selon le conseiller juridique de la SRIA.

Encadré 2 : Missions de la SRIA

La SRIA, selon l'article 2 de ses statuts et en tant que maître d'ouvrage délégué d'opérations sur le plan Campus, a pour objet de :

- rénover les bâtiments des membres de l'université de Bordeaux et à cette fin, réaliser toute consultation, opération de construction, démolition, aménagement, maintenance et entretien sur les actifs immobiliers puis les remettre à disposition de l'université de Bordeaux et des établissements concernés,
- bénéficier des droits réels sur les actifs immobiliers octroyés par l'Université de Bordeaux notamment sous forme d'une ou plusieurs Autorisations d'Occupation Temporaire du domaine public associées à des conventions de location non détachables (COT-CL) de longue durée des actifs immobiliers construits ou rénovés,
- à cette fin, mener toutes les études, négocier et conclure tous contrats, accords, engagements ou conventions en vue de la rénovation, la maintenance, l'entretien et la gestion des actifs immobiliers et de leur financement,
- plus généralement, exercer toutes activités annexes pouvant se rattacher directement ou indirectement à l'objet social ou susceptible d'en faciliter l'extension ou le développement

Pour assurer ses missions, la SRIA disposait en 2015 d'un budget de fonctionnement d'1,3 M€ (dont 0,7 M€ de masse salariale pour neuf agents).

Source : Statuts de la SRIA mis à jour le 11 juin 2015.

2/ Au sein du PILPSE, la direction du patrimoine immobilier (DPI) responsable de la gestion et l'entretien du patrimoine. La DPI est composée de trois services centraux et de quatre services déconcentrés sur sites (Bordeaux centre, Carreire, Talence et Pessac) et rassemble 108 ETP en 2015 (dont 19 catégorie A, 17 catégorie B et 72 catégorie C), ainsi répartis :

- ◆ direction : 2 ETP (dont 1 de catégorie A) ;
- ◆ service stratégie – programmation : 6 ETP (dont 4 de catégorie A) ;
- ◆ service maîtrise d'ouvrage – conduite d'opérations : 7 ETP (dont 5 de catégorie A) ;
- ◆ service maintenance – exploitation : 93 ETP (dont 9 de catégorie A) ;
- ◆ le PILSE comprend également les 7 ETP (dont 6 de catégorie A) de la mission Campus.

L'entretien des bâtiments est réalisé à titre principal en régie par le service maintenance – exploitation, qui rassemble des équipes réparties sur les quatre sites. Le recours à des prestations externalisées est également effectué pour certaines activités techniques (sécurité incendie, ascenseurs), sous la supervision d'un agent de catégorie A du service maintenance. L'université de Bordeaux a déclaré son intention de faire évoluer ce modèle vers une plus forte externalisation, qui nécessitera à terme de renforcer au sein de la DPI les compétences en matière de contrôle et de pilotage de ces prestations, tout en conservant une partie en régie pour garantir une proximité avec les usagers et une bonne connaissance des bâtiments.

Enfin, l'université partage un service interuniversitaire de gestion du domaine universitaire (SIGDU) avec l'université de Bordeaux Montaigne (Bordeaux III), géré par cette dernière. Ce service assure les travaux et l'entretien relatifs à :

- ◆ l'entretien des voiries et des pistes cyclables ;
- ◆ la maintenance de l'éclairage public ;
- ◆ l'entretien des espaces verts ;
- ◆ la gestion, la production par captage, la qualité et la distribution de l'eau destinée à la consommation humaine de l'ensemble des infrastructures installées sur le campus de Talence, Pessac, Gradignan.

Encadré 3 : Missions de la DPI

Les missions de la DPI de l'université de Bordeaux sont les suivantes :

- contribuer à la définition et à la mise en œuvre de la stratégie immobilière décidée par la gouvernance de l'université et élaborer les études de programmation et les schémas directeurs nécessaires au pilotage immobilier ;
- alimenter, mettre à jour et gérer l'ensemble des données patrimoniales ;
- conduire et piloter la maintenance, le gros entretien-renouvellement (GER) et l'exploitation du patrimoine bâti et des espaces extérieurs ;
- assurer la mise en sécurité des bâtiments et infrastructures techniques selon les normes en vigueur en lien avec la direction Prévention-Sécurité-Environnement de l'université ;
- conduire les opérations de construction, d'extension, de restructuration ou de rénovation pour lesquelles l'université est le maître d'ouvrage ;
- apporter soutien et expertise dans la conduite et l'organisation des opérations immobilières menées sous l'égide ou la responsabilité des tutelles, collectivités et autres opérateurs.

Source : Université de Bordeaux.

Encadré 4 : Répartition des compétences entre la DPI et les autres directions de l'université

La répartition des compétences entre la DPI et les composantes se fait de la façon suivante :

- la responsabilité dite du « propriétaire » (travaux de construction/réhabilitation, GER, accessibilité, sécurité) incombe en totalité à la DPI ;
- la responsabilité dite du « locataire » (maintenance/exploitation) ainsi que la gestion financière des fluides sont pilotées fonctionnellement par la DPI mais sont encore très partiellement décentralisées (à hauteur d'environ 20 % des crédits) au niveau de certaines composantes à statut dérogatoire (IUT, ESPE, ISVV, Institut du Thermalisme, OASU) disposant d'un budget propre intégré et de ressources humaines affectées, de services inter-établissements (SUAPS) ou de sites délocalisés agenais (DEJA, DUSA).

La répartition des compétences entre la DPI et les autres directions techniques se fait de la façon suivante :

- en matière de gestion budgétaire, la direction des finances, sur la base d'un arbitrage de la gouvernance de l'établissement, notifie les crédits au PILPSE et assure un contrôle a priori sur les ouvertures de crédits. Le PILPSE répartit, exécute et suit les crédits alloués et reste juge de l'opportunité des dépenses. La direction des finances intervient en outre en accompagnement du PILPSE pour la mise à disposition d'outils d'analyse et de contrôle de l'exécution financière ;
- en matière de marchés publics, la direction des achats assure la responsabilité des marchés publics pour l'ensemble des marchés de fournitures, services et travaux de l'université. La DMC et la DPI du PILPSE interviennent en appui de la direction des achats notamment pour la définition des besoins, la rédaction des pièces administratives du dossier de passation et l'analyse des offres ainsi que pour l'exécution financière des marchés de fournitures, services et travaux et la gestion des avenants et contentieux ;
- en matière de recherche de financement, celle-ci est assurée en premier lieu par la gouvernance de l'établissement. La direction des finances et le PILPSE interviennent en second lieu pour les modalités techniques (constitution des dossiers de subventions avec les partenaires type conseil régional, conseils départementaux, Bordeaux Métropole, conseils municipaux, CDC, FEDER, etc. et constitution des dossiers d'expertise État pour le CPER et le plan Campus).

Source : Université de Bordeaux.

3.2. L'université de Bordeaux a lancé un processus de remise à niveau de ses documents de programmation immobilière et de renouvellement de son schéma pluriannuel de stratégie immobilière

1/ L'université de Bordeaux continue de fonder sa stratégie immobilière sur les documents de programmation antérieurs à la fusion :

- ◆ les schémas directeurs des établissements fondateurs (universités de Bordeaux I, II et IV), et notamment les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) élaborés en 2010, ont été repris par l'université de Bordeaux ;
- ◆ en outre, l'université de Bordeaux continue d'inscrire son action dans les grands axes décrits dans le schéma directeur immobilier et d'aménagement (SDIA) du site, produit en 2008 lors du lancement de l'opération plan Campus de Bordeaux.

Sur cette base, l'université de Bordeaux s'est dotée de deux outils de pilotage :

- ◆ en matière de fonctionnement, l'université a mis en place depuis 2014 un outil de programmation du GER sur trois ans, qui lui permet de définir ses besoins de mise en sécurité selon trois seuils de criticité - le programme annuel des travaux de GER étant ensuite arrêté en fonction des crédits budgétaires alloués pour chaque exercice ; cet outil est alimenté par le « carnet de santé » de chaque bâtiment ;
- ◆ en matière d'investissement, l'université de Bordeaux dispose depuis 2014 également d'un tableau des opérations immobilières à trois ans (2015-2017) pour un montant de 75,0 M€ hors opération Campus et de 348,6 M€ pour les opérations Campus.

Ces outils de pilotage immobilier, s'ils offrent à l'université de Bordeaux une certaine visibilité sur sa programmation immobilière, présentent cependant deux limites :

- ◆ **ils restent assez dépendants, malgré des efforts de réactualisations, des analyses menées avant la fusion** – à l'exception du volet accessibilité, sur lequel l'université a mis à jour de façon approfondie début 2016 les anciens diagnostics des universités d'origine, dans le cadre de l'AD'AP ;
- ◆ **ils sont assez sommaires** dans la mesure où ils constituent le premier exercice de programmation mené par les universités et portent sur un horizon limité à cinq ans maximum ; la distinction entre les dépenses d'investissement et celles de fonctionnement, notamment au sein du GER, demande également à être affinée.

2/ L'université de Bordeaux souhaite cependant se doter d'ici 2017 d'un nouveau document cadre fixant la politique immobilière de l'établissement à 20 ans. Elle compte pour cela s'appuyer sur le soutien d'une assistance à maîtrise d'ouvrage dont la désignation est en cours à la date de la mission, dans le cadre d'un dialogue compétitif qui doit s'achever en juillet 2016. Le programme fonctionnel en est le suivant :

- ◆ phase de diagnostic visant à la complétude et à la fiabilisation du système d'information patrimonial de l'université ;
- ◆ réalisation d'un nouveau SPSI à horizon de 20 ans qui servira de base aux futures programmations tant sur le volet investissement que sur le volet fonctionnement, et intégrera les enjeux liés à la dévolution du patrimoine (valorisation notamment) ;
- ◆ réalisation d'un plan pluriannuel de maintenance et de GER à horizon de 5 ans.

En définitive, il apparaît à la mission que :

- ◆ **les prérequis à la dévolution en termes d'organisation de la fonction immobilière sont remplis par l'université de Bordeaux :**
 - l'université a su moderniser et professionnaliser sa fonction immobilière à l'occasion du plan Campus et du processus de fusion ; elle a par ailleurs développé un modèle original, reposant sur la SRIA, qui a contribué à renforcer les liens et les habitudes de travail en commun avec les collectivités territoriales, ainsi que la mission a pu le constater en rencontrant les représentants du conseil régional et de Bordeaux métropole ;
 - l'université devra cependant, dans l'hypothèse d'une dévolution de son patrimoine :
 - repenser les missions, la gouvernance et le fonctionnement du service interuniversitaire SIGDU, actuellement géré par l'université Bordeaux Montaigne, ce qui ne fait pas à la date de la mission l'objet d'une réflexion suffisamment avancée ;
 - mettre en place un budget annexe permettant de sécuriser et d'identifier de manière claire les ressources et dépenses affectées à l'immobilier, comme cela a été le cas des trois universités ayant déjà bénéficié de la dévolution ;
- ◆ **les prérequis à la dévolution en termes de programmation immobilière ne sont en revanche pas pleinement remplis par l'université de Bordeaux, mais celle-ci a engagé les démarches nécessaires à la mise à niveau de ses outils de pilotage d'ici fin 2017 :**
 - principalement du fait de sa création récente, en 2014, l'université a davantage consolidé les schémas stratégiques des trois universités ayant participé à la fusion que développé ses propres outils, et ses documents de programmation portent aujourd'hui sur un horizon limité à trois ans ;
 - l'université a cependant engagé l'élaboration d'un nouveau SPSI sur 20 ans, qui devrait être opérationnel fin 2017, et qui doit intégrer les opérations déjà prévues dans le cadre du plan Campus, de l'IdEx et du CPER ainsi que les réflexions en cours de l'université sur la remise en état et la valorisation de son patrimoine.

4. L'université de Bordeaux a conduit un exercice de modélisation des conséquences financières de la dévolution du patrimoine qui, s'il comporte d'importantes zones d'incertitude, montre sa capacité à penser le long terme

L'université de Bordeaux a préparé à la demande de la mission une projection pluriannuelle jusqu'à 2030 des charges et produits qui seraient induits par une dévolution complète de son patrimoine immobilier, tels qu'il pourrait être inscrits au sein d'un budget annexe immobilier.

Cet exercice, s'il est incertain et complexe, a le mérite d'exister et atteste surtout de la capacité de l'établissement à construire un plan pluriannuel. Il repose néanmoins sur des objectifs, des décisions volontaristes, des incertitudes et des hypothèses.

Les objectifs visent à :

- ◆ assumer pleinement les responsabilités du propriétaire à travers une optimisation des surfaces disponibles ;
- ◆ améliorer l'entretien du patrimoine bâti de l'université en portant les dépenses du GER de 4,87 €/m² en 2015 à 20 €/m² à partir de 2017 ;
- ◆ assurer le financement et la réalisation des investissements nécessaires à la mise en sécurité sur quinze ans et à l'accessibilité des bâtiments sur neuf ans²⁹.

Les décisions volontaristes de l'établissement portent sur l'affectation de financements supplémentaires à l'entretien du patrimoine immobilier :

- ◆ sur le préciput recherche ANR à hauteur de 0,395 M€ par an³⁰ ;
- ◆ sur l'allocation des droits d'inscription à hauteur d'1,0 M€ par an au profit des opérations immobilières³¹ ;
- ◆ sur les frais de gestion perçus sur les ressources de l'établissement, qui doubleraient pour atteindre 2,6 M€ par an.

Les incertitudes qui entourent cet exercice de programmation tiennent à :

- ◆ l'absence de SPSI à jour qui ne sera disponible, ainsi que la mission l'a déjà indiqué, que fin 2017, ce qui rend malaisée une estimation exhaustive et objective des besoins d'investissement ;
- ◆ la difficulté de définir avec précision et fiabilité les futures ressources liées à la cession (estimées sur la base de 45,8 M€ hors frais de mise en vente et de viabilisation) et à la valorisation du patrimoine (estimées à 0,5 M€) ainsi que l'évolution des charges de fonctionnement ;
- ◆ l'anticipation d'un renouvellement des CPER sur la base des financements actuels (38,0 M€ par tranche de cinq ans).

L'université a également fondé ses estimations sur un certain nombre d'hypothèses :

- ◆ maintien à son niveau actuel de la dotation pour charge de service public ;
- ◆ augmentation des dépenses de fonctionnement liées à l'immobilier de 1 % par an ;

²⁹ Ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014.

³⁰ Mis en place depuis 2014.

³¹ Mis en place depuis 2014.

Annexe V

- ◆ augmentation moyenne du coût de l'énergie de 3 % par an mais diminution des consommations énergétiques de 2,6 % par an pour atteindre l'objectif, fixé par la loi de transition énergétique³², d'une baisse de 60 % à horizon de 2050 ; diminution également du degré jour unifié pour intégrer les effets du réchauffement climatique ;
- ◆ augmentation de la masse salariale intégrant un GVT de 0,74 % par an ;
- ◆ affectation des dépenses de GER dans la section de fonctionnement à hauteur de 25 % et dans la section d'investissement à hauteur de 75 % ;
- ◆ intégration des frais notariés liés à la dévolution en 2018 (0,5 M€).

La mission n'avait pas les moyens, dans les délais qui lui étaient impartis, de vérifier spécifiquement la fiabilité de chacune des données qui a été intégrée dans la projection pluriannuelle. Elle relève cependant que :

- ◆ **les objectifs que s'est fixée l'université de Bordeaux, notamment la volonté de multiplier par quatre les dépenses de GER et la réalisation en neuf ans du plan d'accessibilité des locaux, sont ambitieux.** Ces deux postes de dépenses, à commencer par le GER, pourraient constituer une variable d'ajustement dans l'hypothèse où il conviendrait de revoir certaines prévisions ;
- ◆ **les absences à ce jour de SPSI rénové (prévu pour fin 2017) et de plan énergétique (en cours de finalisation) laissent certes peser une incertitude sur le montant définitif des investissements à programmer ;** la mission estime cependant que cette incertitude, si elle pourrait conduire à un ajustement de la projection réalisée, ne devrait pas remettre en cause sa soutenabilité dans la mesure où l'université de Bordeaux maîtrise son sujet et a déjà intégré dans son exercice de modélisation toute l'information disponible à ce jour ;
- ◆ **les hypothèses retenues par l'université sont assez raisonnables et constituent des objectifs réalistes.** Il en est ainsi de la prévision de baisse des dépenses énergétiques que les travaux financés sur le plan Campus et un travail sur les comportements individuels devraient permettre d'atteindre ; la principale inconnue réside plutôt à ce stade dans le montant des cessions, l'estimation faite par France Domaine apparaissant cependant assez prudente ;
- ◆ **en définitive, deux principaux facteurs de risque méritent d'être soulignés :**
 - **le premier concerne le poids que les opérations de mise en sécurité et d'accessibilité fait peser sur l'équilibre économique projeté de l'établissement.** La question du montant et des modalités du financement de ces travaux par l'État reste posée ;
 - **la seconde concerne les futurs CPER :** le fait que l'université de Bordeaux soit candidate pour obtenir la dévolution de son patrimoine sans financement spécifique se traduit par des efforts financiers et une réorientation interne de ressources significatifs. Sans le maintien sur la période 2020-2030 du niveau de financement actuellement acquis dans le cadre du CPER 2015-2010, l'université ne parviendra pas à assurer l'équilibre économique de sa politique immobilière sauf à revoir drastiquement ses ambitions en matière de mise en sécurité, d'accessibilité et de GER de ses bâtiments.

³² Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

Sur ces bases, la synthèse des projections réalisées par l'université donnent les résultats suivants :

- ◆ sur les années 2016 à 2030, sauf l'année 2017 qui est spécifique en raison de la réalisation de certaines opérations de cession, le besoin de financement de la section d'investissement varie entre 2,15 M€ et 13 M€, et se situe le plus souvent autour de 10 M€, montant qui correspond au montant de la CAF dégagée au cours des deux dernières années par l'université de Bordeaux ;
- ◆ l'imputation de nouvelles ressources pour financer le GER, la réduction des charges d'infrastructures projetées et la limitation de la progression des autres charges de fonctionnement à 1 % ont pour conséquence d'avoir un impact positif sur le compte de résultat de la section de fonctionnement – qui varie, toujours hors année 2017, entre 1,4 M€ et 10,0 M€ pendant toute la durée de la projection. Cet impact positif et l'augmentation de la charge réelle d'amortissement³³ viendront renforcer la CAF de l'université et rendre l'exercice plus soutenable ;
- ◆ le niveau de la prévision du résultat sur le secteur immobilier permet également d'envisager le recours à l'emprunt qui n'a pas été retenu à ce stade par l'université dans sa projection pluriannuelle dans la mesure où il traduit une capacité de remboursement réelle. Cependant cette charge viendrait automatiquement en déduction de la capacité d'autofinancement ;
- ◆ en moyenne sur les quatre dernières années, l'université de Bordeaux³⁴ a investi 34,44 M€, dont 38,51 % au titre des immobilisations immobilières par l'université, 15,09 % au titre des réalisations Campus et de l'intégration des travaux après réalisation par la SRIA, 34,31 % au titre des immobilisations recherche et 12,09 % au titre des immobilisations formation ;
- ◆ ces investissements n'ont eu pratiquement aucun impact sur le fonds de roulement de l'établissement (moins de 2 % du financement) puisque les immobilisations ont été financées à hauteur de 71,02 % par des subventions et de 27,89 % par la capacité d'autofinancement ;
- ◆ la dévolution du patrimoine va, d'après la modélisation économique établie par l'université, modifier cet équilibre à l'avenir dans la mesure où le financement du secteur immobilier pèsera davantage sur la CAF de l'établissement - qui jusqu'à présent permettait de financer environ 28 % des investissements - et donc, toutes choses égales par ailleurs, sur son fonds de roulement à hauteur de 2 à 3 M€ par an ;
- ◆ il convient cependant de rappeler que l'université a prévu de fixer le montant de son GER à 20€ par m² et qu'1€/m² supplémentaire représente, hors plan campus, une dépense annuelle d'environ 350 000 €. Une dépense annuelle de GER fixée à 15 €/m², soit trois fois le niveau actuel, sécuriserait davantage le modèle économique en réduisant l'impact du besoin de financement sur le fonds de roulement de 1,5 M€ par an.

³³ Les dotations aux amortissements des immobilisations financées par un tiers externe sont neutralisées par la reprise de la quote-part du financement au compte de résultat tandis que les immobilisations réalisées par autofinancement sont amorties.

³⁴ Bilan reconstitué pour les exercices 2012 et 2013 à partir de la situation des trois établissements fondateurs.

Tableau 6 : Projections financières 2014-2030 (version simplifiée) de l'université de Bordeaux en matière immobilière (en €)

Intitulé	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Section d'investissement - opérations inscrites au schéma directeur/PPI									
DEPENSES	4 111 897	5 744 951	16 860 180	69 743 764	77 795 611	95 420 705	50 749 291	33 676 077	26 723 847
RECETTES	3 720 947	5 621 931	14 706 642	40 975 892	67 277 516	82 384 478	38 941 945	21 655 907	16 114 483
Besoin de financement (hors cessions)	-390 950	-123 020	-2 153 538	-28 767 872	-10 518 095	-13 036 227	-11 807 345	-12 020 170	-10 609 364
Section de fonctionnement									
DEPENSES dédiées au patrimoine	68 593 172	83 108 147	72 700 632	69 425 704	68 949 566	67 401 071	64 695 790	65 229 183	56 548 632
RECETTES dédiées au patrimoine	68 153 162	83 324 176	74 078 528	97 028 723	74 725 842	71 725 552	72 124 319	67 880 456	66 507 021
Impact net sur le résultat de l'exercice	-440 009	216 028	1 377 896	27 603 018	5 776 275	4 324 481	7 428 529	2 651 274	9 958 389
impact sur la CAF	-500 900	510 327	-367 633	463 178	-2 828 283	-6 327 496	-1 714 757	-6 432 677	2 354 867
Section d'investissement - opérations inscrites au schéma directeur/PPI									
DEPENSES	22 811 065	23 069 583	22 380 820	22 657 163	22 943 003	23 238 762	23 544 884	23 861 846	
RECETTES	12 112 155	12 242 007	12 376 920	12 517 166	12 663 034	12 814 834	12 972 900	13 137 590	
Besoin de financement (hors cessions)	-10 698 910	-10 827 576	-10 003 899	-10 139 997	-10 279 970	-10 423 928	-10 571 984	-10 724 256	
Section de fonctionnement									
DEPENSES dédiées au patrimoine	56 668 532	56 717 618	56 016 028	52 420 526	52 870 172	51 724 997	52 254 792	49 416 610	
RECETTES dédiées au patrimoine	61 489 979	61 408 338	60 710 981	57 074 968	57 455 447	56 235 893	56 689 222	53 208 068	
Impact net sur le résultat de l'exercice	4 821 447	4 690 720	4 694 953	4 654 442	4 585 274	4 510 896	4 434 430	3 791 458	
impact sur la CAF	-2 650 479	-2 765 481	-1 833 181	-1 950 207	-2 068 258	-2 187 345	-2 307 478	-3 008 667	

Source : Université de Bordeaux.

Tableau 7 : Tableau de financement des investissements de l'université de Bordeaux (en €)

Université de Bordeaux	2012	2013	2014	2015	Total	Moyenne / 4 ans	%
Capacité d'autofinancement	9 077 307	8 705 502	10 115 100	9 948 393	37 846 302	9 461 576	27,89%
Produit des cessions	7 400	66 500	96	0	73 996	18 499	0,05%
Subventions de l'Etat	4 320 480	7 894 569	21 993 848	14 574 028	48 782 925	12 195 731	35,41%
Subventions des collectivités	18 515 618	16 056 881	8 453 816	5 957 091	48 983 406	12 245 852	35,55%
Autres participations			0	5 587	5 587	1 397	0,00%
Total	22 843 498	24 017 950	30 447 760	20 536 706	97 845 914	24 461 479	71,02%
Immobilisations formation	6 117 331	5 727 636	3 002 240	1 816 374	16 663 581	4 165 895	12,09%
Immobilisations recherche	9 916 898	13 357 817	10 183 663	13 809 722	47 268 100	11 817 025	34,31%
Immobilisations immobilières	20 569 771	15 823 330	8 305 963	8 356 074	53 055 138	13 263 784	38,51%
Autres immobilisations (CAMPUS)			16 005 882	4 786 106	20 791 928	5 197 982	15,09%
Total	36 604 000	34 908 783	37 497 688	28 768 276	137 778 747	34 444 687	100,00%
Variation du FDR	-4 683 195	-2 185 331	3 065 172	1 716 823	-2 086 531	-521 633	1,51%

Source : Université de Bordeaux.

5. Conclusion

Il ressort des travaux de la mission que :

- ◆ **l'université de Bordeaux maîtrise les différents prérequis techniques de la dévolution, qu'il s'agisse de :**
 - **son portage politique et stratégique en interne** (dynamique du plan Campus et de l'initiative d'excellence, établissement d'un plan stratégique à horizon 2025) et en externe, dans les relations entretenues avec les collectivités territoriales autour d'une volonté partagée d'assurer l'attractivité de la métropole bordelaise ;
 - **la bonne connaissance de son patrimoine immobilier et de son état ;**
 - **l'organisation, la compétence technique et la gouvernance de la fonction immobilière ;**
- ◆ **l'état actuel du patrimoine de l'université de Bordeaux ne constitue pas à ce jour un obstacle à la dévolution de son patrimoine immobilier**, dans la mesure où des perspectives d'amélioration significative existent grâce aux financements du plan Campus et du CPER ;
- ◆ **les prérequis à la dévolution en termes de programmation immobilière ne sont en revanche pas pleinement remplis par l'université de Bordeaux, mais celle-ci a engagé les démarches nécessaires à la mise à niveau de ses outils de pilotage d'ici fin 2017 ;**
- ◆ **la projection pluriannuelle des moyens que l'université entend consacrer à la rénovation et à l'entretien de son parc immobilier, si elle comporte encore d'importantes zones d'incertitude, est établie sur des bases sérieuses et intègre des objectifs ambitieux** (réalisation des travaux de mise en sécurité sur quinze ans et des travaux d'accessibilité sur neuf ans ; quadruplement des moyens consacrés au GER) qui laissent une marge d'ajustement en cas de révision d'une ou plusieurs des hypothèses de programmation. Elle laisse également entière la question de la contribution éventuelle du programme Idex au financement des programmes d'investissement et des coûts d'infrastructures immobiliers. Les équipes rencontrées par la mission ont, à l'occasion de cet exercice complexe de modélisation à long terme, montré leur compétence technique et leur réactivité. Il apparaît cependant, qu'un objectif de GER fixé à 15 €/m² sécuriserait la projection pluriannuelle établie par l'université et son impact sur le fonds de roulement de l'établissement.

Annexe V

Dans ces conditions, la mission a la conviction que les équipes de l'université de Bordeaux sauront relever le défi de la dévolution dans le cadre financier qui a été fixé. Si les risques financiers et organisationnels liés à la dévolution de patrimoine immobilier lui semblent sous contrôle, elle ne sous-estime pas pour autant l'ampleur des réalisations encore nécessaires et ne peut exclure que le niveau projeté d'investissement et d'entretien du patrimoine immobilier fragilise dans les prochaines années la situation financière de l'établissement. Sur ce dernier aspect, **la mission met en évidence le fait que même dans un établissement qui dispose d'un potentiel significatif de cession et de valorisation de son patrimoine, la question du financement des dépenses de mise en sécurité et l'importance du maintien d'un dispositif tel que le CPER restent à moyen terme cruciales.** Sans maintien d'un financement équivalent à celui du CPER actuel sur la période 2020-2030, l'université de Bordeaux ne pourra pas financer le programme de travaux prévu.

ANNEXE VI – ÉTUDE DE CAS

Université de Clermont Auvergne (UCA)

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1.
1. LE PROJET DE FUSION EST LE FAIT DE DEUX UNIVERSITES COMPLEMENTAIRES MAIS COMPORTANT PLUSIEURS CARACTERISTIQUES PROPRES.....	2
1.1. Les caractéristiques des établissements fondateurs et les projections qu'on peut réaliser à propos de la future université.....	2
1.1.1. <i>L'organisation en composantes</i>	2
1.1.2. <i>Les différents sites</i>	3
1.1.3. <i>Des effectifs étudiants accueillis au-delà des prévisions</i>	3
1.1.4. <i>Des régimes de propriété différents entre les deux établissements du fait de la dévolution dont bénéficie l'un d'eux</i>	4
1.1.5. <i>Les trajectoires financières récentes des deux universités et les projections réalisées pour l'UCA</i>	4
1.2. Les éléments de stratégie autour du futur établissement et les relations avec son environnement.....	9
1.3. La question de la dévolution se pose de manière spécifique sur le site.....	10
2. DU FAIT DU RETARD DE L'UBP, LE BESOIN DE MISE AUX NORMES DU PATRIMOINE DE L'UCA, QUI N'OFFRE QUE DE FAIBLES PERSPECTIVES DE VALORISATION, RESTE IMPORTANT	11
2.1. L'état des bâtiments au regard des différents normes en vigueur.....	11
2.2. L'adéquation des bâtiments aux besoins peut être optimisée.....	12
2.3. Les dépenses d'entretien des bâtiments de l'UCA entre 2012 et 2015.....	13
2.4. Une politique volontariste visant des économies d'énergie a été entreprise avec l'appui de la caisse des dépôts.....	14
2.5. Des perspectives de valorisation du patrimoine très réduites.....	15
3. LA DEFINITION DE L'ORGANISATION DE LA FONCTION IMMOBILIERE DE L'UCA EST DEJA BIEN AVANCEE	16
3.1. Les contours de la future direction en charge de l'immobilier sont désormais connus.....	16
3.2. Des documents de programmation ont été élaborés et le CPER 2015-2020 prévoit des opérations structurantes pour le site.....	18
4. LA SITUATION PARTICULIERE DE L'UCA AMENE A EMETTRE UNE PROPOSITION ADAPTEE AU CONTEXTE CREE PAR LA FUSION	21
CONCLUSION.....	22

INTRODUCTION

Dans le cas particulier de Clermont-Ferrand, l'analyse de la capacité de l'université Blaise Pascal – Clermont 2 (UBP) à bénéficier de la dévolution de son patrimoine immobilier doit prendre en compte deux éléments déterminants :

- au 1^{er} janvier 2017, cette université aura disparu et aura été intégrée, avec sa voisine, l'université d'Auvergne - Clermont 1 (UdA), dans la nouvelle université de Clermont- Auvergne (UCA), créée à cette même date ;
- l'université d'Auvergne bénéficie déjà de la dévolution de son patrimoine depuis 2011.

C'est donc nécessairement à l'échelle de cette nouvelle entité que l'analyse doit être conduite, dans la logique des travaux qui sont actuellement menés localement et qui mobilisent les équipes des deux établissements autour de la préparation de la fusion.

La particularité de la présente étude de cas est donc qu'elle porte sur un établissement encore dénué d'existence à ce jour mais qui doit résulter, dès janvier prochain, de l'addition des caractéristiques de ses deux universités fondatrices.

Le projet de création de la nouvelle université comporte un calendrier ambitieux.

Dans les quelques mois qui restent avant l'échéance précisée ci-dessus, les deux établissements actuels auront en effet dû définir l'organisation fonctionnelle de l'UCA et pourvoir l'organigramme de ses services centraux – le mouvement des cadres qui matérialisera les nominations correspondantes est prévu début juillet, celui des autres personnels à l'automne. Un administrateur provisoire de la nouvelle université sera désigné à la rentrée dès que le décret de création de l'université de Clermont – Auvergne aura été publié. Il lui reviendra, vraisemblablement en octobre, d'organiser les élections aux conseils de l'UCA et de faire adopter ses statuts puis, en décembre, le budget 2017 du nouvel établissement afin que celui-ci soit à même de fonctionner dans toutes ses dimensions dès le 1^{er} janvier prochain.

Les décisions à prendre par les des deux présidents actuels, responsables du projet, qui doivent permettre une fusion réussie et sans régression pour les usagers et personnels, sont encore nombreuses et portent sur des sujets variés.

Même s'il ne sera pas en tête des urgences à régler par le futur président de l'UCA à sa prise de fonctions, le dossier de l'immobilier sera néanmoins très prégnant, en raison de la profonde différence de situation qui prévaut sur ce sujet entre les deux établissements fondateurs. L'UdA a su, comme le bilan réalisé par la mission l'indique, tirer parti de de la dévolution de son patrimoine et progresser dans de la remise aux normes de ses bâtiments. De ce dernier point de vue, la situation est en revanche plus délicate à l'UBP qui a peu progressé dans ce domaine sur ces dernières années.

Peu de temps avant la création de l'UCA, le contraste est donc fort entre les deux fondateurs du nouvel établissement et des risques politiques non négligeables s'attachent à la question de l'immobilier. La mission note que si la communauté de l'UdA est très attachée à la dévolution du patrimoine dont elle apprécie l'apport dans sa stratégie de développement, elle souhaite néanmoins que cette dévolution se poursuive dans les mêmes conditions que celles qui ont prévalu pour Clermont I, ce qui ne correspond pas au contexte qui entoure la préparation de la deuxième vague de dévolution.

Les communautés des deux universités conviennent pleinement du caractère potentiellement polémique de la difficulté ainsi posée. Il faut sans doute attendre et s'en remettre à la légitimité du futur président élu de l'UCA pour trouver une solution consensuelle au sein du futur établissement.

Annexe VI

Pour autant, à moyen terme, la logique plaide pour que l'université de Clermont-Auvergne bénéficie de la propriété de la totalité de son patrimoine immobilier

La complexité, tout comme la portée politique de cette situation, expliquent qu'il n'y ait pas encore d'éléments de programmation portant sur les bâtiments de l'UCA et, par voie de conséquence, de projection financière en la matière.

Cependant, les présidents disposent d'éléments d'analyse précis résultant d'un travail conjoint émanant notamment des services financiers des deux universités. Ces éléments doivent permettre l'élaboration du document d'orientations budgétaires 2017 de l'UCA qui sera débattu à l'automne. Pour permettre ce débat, les présidents auront dû entretemps statuer sur l'affectation des moyens budgétaires disponibles aux actions prioritaires qu'ils auront identifiées, dont l'immobilier.

Ces choix restent à préciser à ce jour.

1. Le projet de fusion est le fait de deux universités complémentaires mais comportant plusieurs caractéristiques propres

1.1. Les caractéristiques des établissements fondateurs et les projections qu'on peut réaliser à propos de la future université

1.1.1. L'organisation en composantes

Les deux universités actuelles sont très complémentaires, du point de vue de leurs spécialités respectives de formation. Il n'y a aucune espèce de concurrence entre elles sur cette question et au 1^{er} janvier prochain, l'UCA sera une université dispensant des formations dans presque tous les champs disciplinaires.

A ce jour, l'UdA est structurée autour de la santé, des sciences économiques et de la gestion, ainsi que du droit. Elle comporte également un IUT. Outre cet institut, ses composantes se répartissent entre trois facultés, de médecine, pharmacie et chirurgie dentaire et trois écoles, de droit, d'économie et de management.

L'UBP est organisée, quant à elle, autour des composantes suivantes :

- UFR de Lettres, langues et sciences humaines ;
- UFR de Langues appliquées, commerce et communication ;
- UFR de Psychologie ;
- UFR de Sciences et technologies ;
- UFR de STAPS ;
- IUT d'Allier ;
- Polytech Clermont ;
- ISIMA¹ ;
- ESPE².

Ces composantes reflètent, par leurs intitulés, la variété des domaines disciplinaires et des secteurs de formation professionnelle dans lesquels l'UBP est présente.

¹ Institut supérieur d'informatique, de modélisation et de leurs applications.

² Ecole supérieure du professorat et de l'éducation.

Annexe VI

L'UBP comporte en outre 26 laboratoires de recherche dont 12 mixtes avec le CNRS - un mixte également avec l'INSERM, un autre avec l'IRD- et deux avec l'INRA.

Son homologue structure son activité scientifique autour de deux domaines, tertiaire et santé-technologie et compte neuf UMR communes avec le CNRS, l'INSERM et l'INRA, et 14 équipes d'accueil (EA), l'UBP étant présente dans certaines de ces UMR et EA.

1.1.2. Les différents sites

L'UdA se distribue sur plusieurs sites dans l'agglomération de Clermont Ferrand : en premier lieu en centre-ville pour ses écoles de droit, d'économie et de management, sur la place Dunant pour ses activités dans le domaine de la santé et sur le campus des Cézeaux, où se situe le site principal de l'IUT. Elle comporte par ailleurs deux délocalisations de cet IUT, au Puy en Velay (6 759 m²) et à Aurillac, dans des bâtiments du conseil départemental dans ce dernier cas (9 320 m²).

Les composantes de l'UBP sont réparties tout d'abord sur Clermont Ferrand, sur les sites Carnot (SHS et services centraux), Gergovia (UFR lettres), Ledru-Kessler (Maison des Sciences de l'Homme et laboratoire Magma Volcans) et Poncillon (Service Universitaire d'Activités Physiques et Sportives). Elles sont également présentes sur des sites des communes attenantes d'Aubière, avec le campus des Cézeaux (écoles internes, UFR STAPS et UFR Sciences et Techniques) et d'Orcines (autre implantation de l'UFR ST). L'UBP compte par ailleurs plusieurs délocalisations dues pour l'essentiel à l'ESPE, qui possède des antennes à Chamalières, Aurillac et le Puy en Velay, mais sont aussi le fait de l'IUT, à Montluçon et Moulins. Enfin, l'université dispose d'une station biologique à Besse en Chandesse.

1.1.3. Des effectifs étudiants accueillis au-delà des prévisions

Les évolutions d'effectifs des deux établissements sont contrastées. Si l'université de Clermont 1 a enregistré une relative stabilité de ses effectifs, l'université de Clermont 2 a connu une forte hausse entre 2012-2013 et 2015-2016.

Tableau 1 : inscriptions administratives dans les deux universités sur les quatre dernières années

Effectifs/année	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
Clermont 1 (UdA)	16 588	16 653	16 644	16 527
Clermont 2 (UBP)	14 543	15 112	15 369	16 226

Source : UdA/UBP

En tout cas, les niveaux d'effectifs atteints par les deux universités sont, au total, supérieurs aux projections qui avaient été retenues à l'occasion de la rédaction de leurs documents de programmation immobilière respectifs, même si, comme on le verra plus loin les superficies disponibles excèdent les besoins.

Annexe VI

1.1.4. Des régimes de propriété différents entre les deux établissements du fait de la dévolution dont bénéficie l'un d'eux

Les deux universités ont des régimes de propriété de leur patrimoine différents du fait de la dévolution intervenue au bénéfice de l'UdA en 2011. Du fait de cette opération, ce dernier établissement est propriétaire de son parc immobilier, les collectivités lui fournissant les autres superficies nécessaires à l'exercice de ses missions, pour une part résiduelle, comme le fait apparaître le tableau ci-après.

Tableau 2 : Régime de propriété et valeur du patrimoine de l'UdA

Propriétaire	Foncier (en m ²)	%	Surfaces bâties (en m ²)	%	Évaluation du patrimoine immobilier par France Domaine (en M€)	Évaluation des cessions par France Domaine (en M€)
Université	127 766	80	127 876	93 %		
Collectivités	31 808	20	9 320	7 %		
TOTAL	159 574	100	137 196	100 %		

Source : UdA – DLI

La partie relative à l'évaluation par France Domaine des bâtiments n'a pas été renseignée par l'université qui estime périmées celles qui lui ont été adressées il y a cinq ans et n'a toujours pas à sa disposition celles portant sur certains bâtiments³.

A la différence de sa voisine, l'UBP est affectataire de l'essentiel de ses bâtiments et ne compte que quelques biens propres, comme le fait apparaître le tableau ci-dessous.

Propriétaire	Foncier (en m ²)	%	Surfaces bâties (en m ²)	%	Évaluation du patrimoine immobilier par F. Domaine (en €)	Évaluation des cessions par France Domaine (en M€)
État	548 900 m ²	85%	169 936 m ²	80%	76 612 807	
Université	29 279 m ²	5%	7 001 m ²	3%	4 567 028	
Collectivités	71 112 m ²	10%	36 276 m ²	17%	17 703 000	
TOTAL	649 291 m ²		213 213 m ²		98 882 835	

Source : UBP – Agence comptable

1.1.5. Les trajectoires financières récentes des deux universités et les projections réalisées pour l'UCA

1.1.5.1. Les exercices révolus et les perspectives 2016

Dans les domaines budgétaire et financier également, les caractéristiques des deux établissements diffèrent.

³ Bâtiments de la rue Kessler et du site d'Estaing.

Annexe VI

L'UBP a connu une évolution financière contrastée depuis son accession en 2010 aux responsabilités et compétences élargies.

Les exercices 2011, 2013 et 2014 ont été clos avec des résultats négatifs. Sur cette période, l'année 2012 a fait exception avec un résultat positif, mais limité dans son ampleur. Le compte financier 2015 se traduit quant à lui par un excédent d'exploitation significatif, d'un montant de 2 146 085 €.

Cette évolution vers une maîtrise budgétaire accrue résulte d'un plan d'économies initié en 2014 et qui a réellement porté ses fruits à l'occasion de l'exercice suivant, en année pleine : des gels d'emplois combinés à une offre de formation resserrée ont permis une économie de 2,1 M€ en masse salariale par rapport à l'année précédente.

Les autres paramètres financiers de l'UBP ont évolué en parallèle des résultats d'exploitation, comme l'illustre le tableau ci-après :

Tableau 3 : Paramètres financiers de l'UBP, de 2013 à 2015

	2013	2014	2015
Budget	174 014 405	166 378 263	165 781 651
<i>Dont fonctionnement</i>	32 984 432	29 153 088	29 870 921
<i>Dont investissement</i>	8 109 152	3 998 203	5 125 809
<i>Dont personnel</i>	132 920 821	133 226 971	130 784 920
Résultat de l'exercice	-3 820 259	-471 134	2 146 084
Capacité d'autofinancement	-28 644	2 275 847	5 139 383
Trésorerie	7 808 491	6 669 031	14 735 573
Fonds de roulement	2 006 808	2 359 139	9 036 394

Source : Comptes financiers 2013 à 2015 ; mission.

L'amélioration constatée sur l'exercice 2015 doit cependant être relativisée. En effet, le périmètre de cet exercice diffère des trois précédents. En effet, en raison de la perspective de la création de l'UCA, il a été mis fin au pôle universitaire local, qui gérait différents services interuniversitaires qui ont été réintégrés à l'UBP. L'accroissement du fonds de roulement constaté résulte partiellement de l'intégration de celui repris du pôle universitaire, à hauteur de 3,39 M€. En outre, l'université a encaissé des crédits de mise en sécurité qui n'ont pas été dépensés sur l'exercice, les travaux correspondants, à l'UFR STAPS, devant intervenir courant 2016.

La gestion de l'UdA, sur la même période, est beaucoup plus stable. Elle se traduit par des résultats d'exploitation toujours positifs et par une robustesse incontestable des autres indicateurs permettant d'apprécier la santé financière de l'université.

Le tableau ci-après retrace la situation financière de cette université sur les trois derniers exercices écoulés :

Tableau 4 : Paramètres financiers de l'UdA, de 2013 à 2015

	2013	2014	2015
Budget	112 785 915	118 592 799	129 334 536
<i>Dont fonctionnement</i>	27 175 354	29 341 189	31 722 519
<i>Dont investissement</i>	7 180 360	10 391 490	17 058 355
<i>Dont personnel</i>	78 430 201	78 860 120	80 553 663
Résultat de l'exercice	4 833 805	8 049 848	7 096 395
Capacité d'autofinancement	7 465 753	13 310 273	8 559 350
Trésorerie	45 373 544	46 899 168	47 379 934

Annexe VI

	2013	2014	2015
Fonds de roulement	26 136 045	29 670 743	32 312 733

Source : Comptes financiers 2013 à 2015 ; mission.

Pour l'exercice 2016, l'UBP prévoit un résultat négatif à hauteur de 219 716 €, en raison de la situation déficitaire de deux services interuniversitaires. Est également anticipée une augmentation de la capacité d'autofinancement, à hauteur de 3,44M€ et le niveau prévisionnel du fonds de roulement est attendu à 4,096 M€, le budget 2016 étant équilibré par un prélèvement sur celui-ci à hauteur de 465 226 €.

Pour ce qui concerne l'UdA, le budget 2016 est construit avec un résultat négatif pour un montant de 3 244 718 €. Cette situation inaccoutumée résulte du BAI, arrêté en déficit, compte tenu de l'important programme de travaux prévu sur 2016, ne pouvant être couvert par les seules recettes encaissables de l'année. La CAF devrait en conséquence diminuer de 475 806€ et le fonds de roulement connaître une variation à la baisse, à hauteur de 3 156 171€.

1.1.5.2. Les perspectives 2017 pour l'UCA

La structure budgétaire et comptable des deux universités actuelles intègre un certain nombre de SACD⁴, qui seront probablement, au moins pour certains, reconduits dans l'UCA, même si les décisions sur ce point ne sont pas connues à ce jour. Ils permettent actuellement de suivre, pour l'UdA, le BAI et la fondation. L'UBP compte pour sa part huit SACD, pour la plupart des services interuniversitaires⁵, qui n'auront plus de raisons d'être gérés distinctement après la fusion.

Les services des deux universités ont déjà significativement travaillé pour réunir les éléments d'analyse susceptibles de permettre aux présidents de rendre les arbitrages nécessaires à l'élaboration du budget 2017.

Mais une approche externe a également été réalisée à ce propos : elle est le fait de la caisse des dépôts, qui accompagne la démarche préparatoire à la fusion et participe aux travaux de consolidation des comptes des deux universités. La caisse a ainsi produit un tableau fondé sur des données 2015 qui compare les structures de coûts et de profits de chacune.

Tableau 5 : produits générés et charges assumées par chaque université pour 100 € de produits d'exploitation (données 2015)

FONCTIONNEMENT (données 2015)					
PRODUITS	UdA	UBP	CHARGES	UdA	UBP
Ressources Propres	9,5	7,7	Charges de personnel	73,5	82,2
Subventions Charges de Service Public (*)	86,7	86,2	impôts et taxes	0,9	1,0
Subventions Collectivités Locales	1,1	1,1	Fluides-Eau-Energie	2,1	2,4
Subventions Org. divers et autres ressources	2,0	4,1	Maintenance/entretien	7,0	1,4

⁴ Service comptabilité distincte.

⁵ Bibliothèque d'Auvergne, Bibliothèque Clermont Université (BCU), Centre Régional de Ressources Informatiques (CRRI), Service Universitaire d'Activités Physiques et Sportives (SUAPS), Service Université Culture (SUC), Service Santé Universitaire (SSU), Autres Services Interuniversitaires et Intracting.

Annexe VI

divers	0,7	0,9	Charges fonctionnement support	9,2	8,6
Total PRODUITS	100,0	100,0	Total CHARGES	92,7	95,6
(*) dont pour Uda 5,7 € dotation dévolution					

Excédent brut d'exploitation	7,3	4,4
Capacité d'autofinancement	7,9	3,3

Source : Caisse des dépôts, via UBP.

Les principales conclusions que la mission peut tirer de ce comparatif, c'est que l'Uda dispose d'une meilleure capacité à générer des ressources propres tandis que l'UBP est proportionnellement confrontée à des charges de personnel plus élevées. Les différences sont très marquées s'agissant des dépenses consacrées à la maintenance : les deux universités se situent sur ce poste dans un facteur de 1 à 5, ce qui met en évidence l'impact des financements spécifiques de la dévolution. Enfin, l'excédent brut d'exploitation est significativement plus élevé pour l'Uda, de même que la capacité d'autofinancement qu'elle parvient à générer.

Une analyse complémentaire a été effectuée par les services financiers des deux universités et décrit la structuration financière du futur établissement, telle qu'elle peut être projetée à partir des résultats des quatre derniers comptes financiers de chaque établissement.

**Tableau 6 : agrégation des comptes financiers UBP & Uda de 2012 à 2015 - charges et produits
(en k €)**

Comptes financiers agrégés UCA : charges	Comptes	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%
Total	6	273 728	100%	279 118	100%	277 132	100%	275 207	100%
Achats et variations de stocks	60	13 004	5%	14 168	5%	12 039	4%	11 549	4%
Services extérieurs	61	8 937	3%	10 352	4%	11 990	4%	14 654	5%
Autres services extérieurs	62	14 324	5%	14 791	5%	14 410	5%	13 246	5%
Impôts et taxes	63	2 378	1%	2 373	1%	2 387	1%	2 423	1%
Charges de personnel	64	202 718	74%	208 838	75%	209 364	76%	208 461	76%
Autres charges de gestion courante	65	14 118	5%	9 068	3%	8 940	3%	6 987	3%
Charges financières	66	2	0%	6	0%	1	0%	98	0%
Charges exceptionnelles	67	368	0%	959	0%	308	0%	528	0%
Dotations aux amortissements et provisions	68	17 876	7%	18 560	7%	17 688	6%	17 340	6%
Participation des salariés	69		0%		0%	2	0%	15	0%

Comptes financiers agrégés UCA : produits	Comptes	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%
Total	7	277 795	100%	279 871	100%	284 039	100%	284 450	100%
Vente de produits fabriqués	70	19 525	7%	19 163	7%	20 432	7%	21 130	7%
Subventions d'exploitation	74	240 229	86%	244 006	87%	247 871	87%	243 919	86%
Autres produits de gestion courante	75	5 400	2%	4 230	2%	3 955	1%	5 667	2%

Annexe VI

Produits financiers	76	224	0%	141	0%	157	0%	133	0%
Produits exceptionnels	77	10 622	4%	523	0%	307	0%	825	0%
Reprises sur amortissements	78	1 793	1%	11 806	4%	11 314	4%	12 774	4%

Source : UdA-UBP

L'agrégation des données réalisée au titre de 2015 aboutit en dépenses de fonctionnement à un montant de 275M€, à l'intérieur duquel 208,5 M€ correspondent à des charges de personnel, représentant donc plus de 75 % de l'ensemble. Il s'agit d'un ratio plutôt correct, qui tient compte des efforts de maîtrise de ses dépenses en la matière accomplis depuis l'an passé par l'UBP. En recettes, la rubrique « subventions » pèse, pour le même exercice, 86 % du total. La subvention pour charges de service public versée par le MENESR aux deux universités représente la quasi-totalité de ce poste, 15M € au sein du total correspondant à d'autres subventions. La dépendance du futur établissement aux subventions du ministère dont il sera opérateur se monte donc à 80 % du total de ses ressources.

La réunion des éléments ainsi présentés permet de déterminer quelques caractéristiques financières que devrait vraisemblablement revêtir le futur établissement, dans le prolongement de la gestion de ses devanciers, telle qu'effectuée ces dernières années.

Tableau 7 : paramètres financiers agrégés UCA de 2013 à 2015

	2013	2014	2015
Résultat	213 546	7 578 714	9 242 479
CAF	7 437 109	15 586 120	13 698 733
FRNG	28 142 853	30 029 882	41 349 127

Mais si, à ce jour, ces données permettent de formuler un diagnostic sur la structuration financière de l'UCA, aucun scénario budgétaire n'a encore été véritablement arrêté pour 2017, même si, naturellement, cette tâche figure au programme de travail des prochaines semaines des deux présidents.

Pour l'élaboration de ces scénarios, ils disposent d'outils mis à leur disposition par la caisse des dépôts sous la forme de maquettes qu'il leur reviendra de compléter. En voici un exemple, à propos du programme pluriannuel d'investissements. Ces tableaux ne sont pas encore complétés à la date de rédaction du présent rapport.

TABLEAU FINANCEMENT INVESTISSEMENTS

Données en K€

EMPLOIS	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
► Dépenses investissements dont :	16000								
<i>Investissements immobiliers (constructions neuves)</i>	11000								
<i>Investissements spécifiques (équipements)</i>	5000								
<i>Investissements immobiliers rénovation énergétique</i>									
<i>Investissements immobiliers travaux amélioration</i>									

Annexe VI

RESSOURCES	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
► Subventions investissement	4850								
► Autres ressources									

durée d'usage (années)	Typologie des composants	Répartition
40	Composant 1 : Structure	75%
25	Composant 2 : couverture	4%
25	Composant 3 : électricité	7%
25	Composant 4 : plomberie chauffage	9%
15	Composant 5: cablage réseaux	5%

Typologie des composants retenue pour calcul des dotations aux amortissements

Source : Caisse des dépôts, via UBP.

Les objectifs qu'il conviendra d'atteindre par l'intermédiaire de leurs arbitrages ont été clairement résumés à la mission par la directrice générale des services de l'UdA : il s'agira, pour ce qui concerne les investissements, de se mettre en position de dégager une importante capacité d'autofinancement pour rattraper progressivement les retards pris par l'un des établissements dans ce domaine, tout en poursuivant les engagements figurant au PPI de l'autre, qui gère celui-ci en faisant appel à une large part d'autofinancement annuel.

Reste aux présidents à déterminer plus précisément le cheminement financier permettant, sur plusieurs années, de réussir à assurer cet équilibre entre besoins à satisfaire et moyens disponibles. Pour l'instant, ces éléments n'ont pas été arrêtés.

1.2. Les éléments de stratégie autour du futur établissement et les relations avec son environnement

Les universités du site de Clermont Ferrand ont fait le choix de la fusion entre les différentes formules de coopération inter établissements proposées par la loi ESR de juillet 2013. Cette décision a été prise dès septembre 2013 ; d'emblée, la cible en termes de réalisation a été définie au 1^{er} janvier 2017, avec la création à cette date de l'université Clermont-Auvergne. L'institut français de mécanique avancée (IFMA), école d'ingénieurs implantée sur le campus des Cézeaux, sera associée à la nouvelle université.

Le choix de la formule de la fusion résulte d'une volonté de conférer une lisibilité accrue de l'activité du site, de susciter l'impulsion d'une nouvelle dynamique et de parvenir à une coordination optimisée et à une meilleure intégration des stratégies locales de formation et de recherche.

Une candidature I-site a été déposée auprès du commissariat général aux investissements, en accompagnement de cette démarche de structuration, comportant des volets formation, recherche et vie universitaire. Elle a fait l'objet d'une pré-sélection en avril 2015 mais n'a finalement pas été retenue lors de la phase finale d'examen des projets déposés. Cette candidature demeure posée pour la nouvelle vague prévue en janvier 2017, pour laquelle elle est dispensée de la phase de pré-sélection. Est visée, à travers le projet déposé, l'allocation d'une enveloppe de 300 M€ non consommables qui permettrait d'engager de nombreux projets, dont certains auraient une dimension immobilière.

Le site avait déjà été lauréat de l'appel à candidature « campus prometteurs » en 2008 et avait été doté à ce titre d'une enveloppe de 30 M€.

Annexe VI

Bien que s'inscrivant dans un contexte qui n'est pas des plus propices – la précédente région Auvergne était la plus faible contributrice à l'enseignement supérieur en France - les perspectives de soutien de la part des collectivités locales sont par ailleurs réelles.

En témoignent les opérations inscrites au CPER 2015-2020 dont est créditée l'actuelle UBP pour un montant de 30,65 M€ au total et sur le détail desquelles la mission reviendra plus loin.

Cette université a été par ailleurs le porteur principal du projet Eco-campus, qui sera également évoqué ultérieurement, dont l'un des éléments est une convention *Intracting* passée avec la caisse des dépôts, dans le cadre d'une initiative qui fédère les établissements d'enseignement supérieur du site, le CROUS et les collectivités locales.

Au total, la détermination des acteurs universitaires clermontois en vue de conférer au site une nouvelle dimension par l'intermédiaire de la création d'une université unique est pleinement avérée. Ils ont su se gagner dans cette stratégie le soutien de différents partenaires.

1.3. La question de la dévolution se pose de manière spécifique sur le site

A la différence des autres candidats à la dévolution évalués dans le cadre de la mission, le site de Clermont est caractérisé par le fait que l'un des établissements fondateurs de la nouvelle université au 1^{er} janvier prochain a fait partie de la première vague des établissements dévolus.

Comme dans le cas des précédentes fusions d'universités, le décret qui créera l'UCA lui transfèrera les droits et obligations acquis par ses devancières. Ceci a notamment pour conséquence, dans ce cas particulier, que l'engagement pris par l'État de verser annuellement une allocation de 6,1M € à l'UdA au titre de la dévolution prononcée en 2011 devra se poursuivre jusqu'en 2035 au profit de la nouvelle université.

La continuation de l'exécution de la convention de 2011 est donc juridiquement acquise. De plus, le profit que l'UdA a tiré de l'opération est incontestable, comme le fait apparaître le bilan la concernant. Dans ces conditions, la communauté ne comprendrait pas que l'opération ne se prolonge pas jusqu'à l'échéance prévue, au moins dans son périmètre financier actuel.

Les acteurs locaux estiment que l'idéal consisterait naturellement à ce que l'enveloppe associée à la dévolution soit révisée à la hausse pour tenir compte du nouveau périmètre immobilier de l'UCA. Comme la mission l'a déjà évoqué, la communauté de l'UdA refuse l'idée même que la dotation de dévolution affectée à l'UdA puisse, à l'avenir, financer des opérations qui concerneraient des bâtiments affectés à l'UBP même si, d'un point de vue juridique, une fois la fusion réalisée, cet argument n'a aucun sens. En l'absence d'un financement complémentaire par l'État seul un scénario plus progressif permettant de transférer en plusieurs tranches le patrimoine affecté à l'ancienne UBP et laissant le temps à la nouvelle université de s'implanter dans les faits et dans les esprits pourrait aussi être compris de leur part.

En tout état de cause, il apparaît à la mission que compte tenu de la situation locale et de la proximité de la fusion qui constitue l'objectif majeur à court terme, il ne peut être envisagé pour l'UCA d'autre situation que celle d'université bénéficiant de la dévolution de son patrimoine immobilier, suivant des modalités et un calendrier qui seront examinés plus loin et devront être adaptés à la fois au ressenti des communautés et aux possibilités budgétaires du nouvel établissement.

2. Du fait du retard de l'UBP, le besoin de mise aux normes du patrimoine de l'UCA, qui n'offre que de faibles perspectives de valorisation, reste important

2.1. L'état des bâtiments au regard des différentes normes en vigueur

Sur ce volet également, les situations initiales dans lesquelles se trouvent les deux universités fondatrices au moment de la création de l'UCA sont très dissemblables.

L'UdA a pu bénéficier à plein depuis 2011 des crédits qui lui ont été attribués dans le cadre de la dévolution. Les résultats sont patents, comme le fait apparaître le tableau suivant qui retrace l'évolution du classement des différents éléments du patrimoine de l'UdA en cinq groupes :

Tableau 8 : évolution de la classification des bâtiments UdA de 2011 à 2015 (% des surfaces)

Clermont 1	A	B	C	D	E
2011	8,6%	21,6%	6,7%	15,2%	47,8%
2015	26,1%	20,0%	6,4%	35,9%	11,6%
Evolution	17,5%	-1,7%	-0,3%	20,7%	-36,2%

Source : UdA

Le caractère positif de la dynamique se matérialise surtout avec la diminution de la part du classement en catégorie E, la catégorie A connaissant quant à elle une évolution positive très significative.

Les avis défavorables au regard de la sécurité incendie étaient au nombre de trois en 2011, il n'en reste qu'un en 2016⁶. La programmation UdA prévoit une levée de ce dernier avis défavorable pour 2022, après mise en œuvre d'un projet global de traitement des 34 000 m² concernés.

Enfin, le taux d'accessibilité est passé de 74 % à 82 % entre 2011 et 2015.

En comparaison, l'UBP n'a pu, sans financement spécifique, progresser autant en matière d'amélioration du bâti. Le tableau ci-après, construit dans la même logique que le précédent, montre l'évolution de la classification des surfaces de l'UBP suivant leur état, entre 2011 et 2015 :

Tableau 9 : évolution de la classification des bâtiments UBP de 2011 à 2015 (% des surfaces)

Clermont 2	A	B	C	D	E
2011	21,4%	37,8%	32,8%	2,5%	0,0%
2015	23,0%	39,0%	36,0%	2,0%	0,0%
Evolution	1,6%	1,2%	3,2%	-0,5%	0,0%

Source : UBP

Si l'UBP, contrairement à sa voisine, n'a pas de bâtiments relevant de la catégorie E et est affectataire d'un parc en meilleure situation générale avec 62% en A et B en 2015, ses paramètres n'ont cependant que peu évolué sur la période ainsi décrite, les modifications intervenues de date à date dans la classification des superficies n'ayant été que marginales.

⁶ Sur le site Dunant qui héberge les facultés du secteur Santé.

Annexe VI

S'agissant de la sécurité incendie, la situation demeure préoccupante et est marquée, comme pour l'état du bâti, par une faible évolution entre les deux dates :

Tableau 10 : avis défavorables de l'UBP en 2011 et 2015

Avis des commissions de sécurité	Situation 2011		Situation 2015	
	Nombre d'avis	% de surface concernée	Nombre d'avis	% de surface concernée
Nombre d'avis favorables	20	49,60%	21	61,30%
Nombre d'avis défavorable	11	46,10%	10	38,70%

Seul un avis défavorable a pu être levé sur la période, portant sur la présidence de l'université. L'opération porte sur une superficie importante en proportion mais il subsiste à ce jour 10 bâtiments encore sous le coup d'un avis défavorable.

Du point de vue de l'accessibilité, les locaux sont encore éloignés des normes à respecter : seulement 4 bâtiments sur 29 sont totalement accessibles et 25 le sont seulement sur leur partie extérieure.

2.2. L'adéquation des bâtiments aux besoins peut être optimisée

On a vu dans la première partie, que le niveau d'effectifs atteint par les deux universités était supérieur aux prévisions qui avaient été utilisées pour définir leurs stratégies immobilières respectives.

Pour autant, les surfaces dont disposera la future université seront globalement supérieures aux besoins et, assurément pour les universités du site elles mêmes, mal réparties entre les différentes missions que sont l'enseignement, la recherche et la vie étudiante, même si les situations de départ sont différentes entre les deux établissements fondateurs.

Ce déséquilibre dans l'allocation des surfaces disponibles se vérifie en effet essentiellement à l'UBP. Cet élément est dûment pointé dans son schéma directeur immobilier et d'aménagement (SDIA), validé par le conseil d'administration en 2012. Le cabinet qui a réalisé l'étude correspondante évoquait, dans les faiblesses auxquelles remédier au moyen du schéma directeur, le déficit de mètres carrés disponibles pour les laboratoires du campus scientifique des Cézeaux et pour ceux du centre-ville, ce dernier site souffrant en outre du peu de locaux affectés à la vie étudiante. Les surfaces d'enseignement, notamment sur les Cézeaux étaient dans le même temps en excès sensible par rapport à la réalité des besoins d'accueil des étudiants en formation.

L'UBP indique d'ailleurs que le taux d'occupation global de ses locaux est en baisse (de 67 % en 2014 à 62% en 2015) et relativement faible par rapport à la moyenne nationale qui est de 72,3%. Le taux d'occupation des amphithéâtres reste plutôt élevé néanmoins (73 %) : en effet, compte tenu du « confort très aléatoire des salles banalisées »⁷, l'utilisation des amphithéâtres, même pour de petits groupes, est souvent privilégiée. Une étude conduite dans le cadre du SDIA sur les besoins en salles banalisées sur le campus des Cézeaux montrait d'ailleurs que les restructurations figurant dans ce document pourraient répondre dans de bonnes conditions à cette situation déséquilibrée.

⁷ Citation d'une note UBP d'avril 2016 adressée à la mission.

Annexe VI

Les taux d'occupation des salles sont plus élevés à l'UdA, comme le fait apparaître le tableau ci-après, qui compare les situations en 2011 et 2015 :

Tableau 11 : taux d'occupation des locaux UdA 2011 et 2015

	Situation 2011			
	Nombre d'heures d'utilisation	Nombre de salles	SHON	Taux d'occupation
Amphithéâtres	28 781	29	9 619	89%
Salles banalisées	186 739	199	19 685	84%
Taux d'occupation d'ensemble				85%
	Situation 2015			
	Nombre d'heures d'utilisation	Nombre de salles	SHON	Taux d'occupation
Amphithéâtres	26 071	30	10 315	78%
Salles banalisées	165 387,50	176	16 794	84%
Taux d'occupation d'ensemble				82%

Source : UdA

Ces données mettent en évidence le net abaissement du nombre de salles banalisées et de leurs superficies entre les deux dates, qui a permis de maintenir, pour ce type de locaux, des taux d'occupation stabilisés. En revanche, le taux d'occupation des amphithéâtres a diminué, en raison des moindres besoins en la matière, malgré la baisse en valeur absolue des heures d'utilisation. En tout état de cause, les paramètres d'utilisation des superficies disponibles sont bien meilleurs à l'UdA que chez son homologue, marquant une nouvelle différence entre les situations de départ des deux universités.

2.3. Les dépenses d'entretien des bâtiments de l'UCA entre 2012 et 2015

Les travaux déjà évoqués, réalisés par les services financiers des deux établissements, permettent de reconstituer, sur le fondement des montants figurant aux comptes financiers de ces dernières années, les charges d'entretien et de maintenance des bâtiments de la future université.

Le tableau figurant ci-dessous fait apparaître les différentes dépenses réalisées par l'UdA et l'UBP, additionnées ligne par ligne pour les quatre exercices écoulés.

Tableau 12 : cumul des charges d'entretien des deux universités pour les exercices 2012 à 2015

Dépenses agrégées UCA	Comptes	2012	2013	2014	2015
S/total fluides	6061	6 613 353	7 490 838	6 362 563	5 994 824
Electricité	60611	2 699 953	2 774 687	2 876 077	2 945 667
Gaz	60613	866 181	987 714	816 140	1 709 691
Chauffage	60614	2 493 531	3 134 607	2 032 269	761 231
Eau	60617	553 688	593 830	638 077	578 235
Locations	613	990 065	903 181	784 010	677 068

Annexe VI

Charges locatives	614	31 624	303 036	18 821	130 232
Entretien réparations	615	4 574 758	5 559 554	7 703 105	9 823 828
Assurances	616	411 930	372 531	373 764	371 697
Nettoyage	6286	1 342 082	1 450 343	1 504 868	1 600 681

Source : comptes financiers UdA/UBP

Le poste « locations » est relativement élevé pour des universités disposant, comme précisé précédemment, d'un parc estimé surdimensionné par rapport à leurs besoins d'après les schémas directeurs, même s'il diminue sur la période.

Les dépenses figurant au compte 615, retraçant les montants affectés à la maintenance immobilière, sont en forte croissance sur la période observée puisqu'elles font plus que doubler. Elles sont principalement le fait de l'UdA.

Les dépenses de fluides s'inscrivent dans une tendance à la baisse, essentiellement en raison de la diminution du poste « chauffage » au titre de l'année écoulée. Une première raison tient au changement de périmètre de comptabilisation qui impose une lecture globale avec le poste « gaz » qui augmente parallèlement. Une seconde est due, pour le directeur général des services de l'UBP interrogé par la mission, au climat favorable ayant prévalu pendant la période de chauffe correspondante.

2.4. Une politique volontariste visant des économies d'énergie a été entreprise avec l'appui de la caisse des dépôts

L'UBP est à l'origine d'une démarche de développement durable, entreprise depuis 2009 et qui a depuis connu diverses évolutions pour s'insérer dans un cadre cohérent avec les opérations prévues dans son schéma directeur immobilier et, désormais avec les différents projets CPER dont elle est le porteur.

Le projet, dit d'Eco-campus, porte plus précisément sur le périmètre du campus des Cézeaux qui outre des bâtiments UBP, abrite l'IUT de l'UdA et des bâtiments du CROUS.

Une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage destinée à définir une démarche de développement durable sur le site a été portée par l'UBP et réalisée sur 2014-2015. Elle a permis d'établir un état des lieux et des plans d'action sur des thématiques environnementales (eau, déchets, biodiversité) mais aussi de vie de campus, comme, par exemple, la gestion des déplacements des usagers et personnels

Depuis l'origine, le projet bénéficie de l'appui de la caisse des dépôts qui l'a retenu, en même temps qu'une dizaine d'autres initiatives similaires au plan national, dans un programme test d'*intracting*, dont l'impact potentiel sur les consommations de fluides est élevé. En effet, le principe de l'*intracting* consiste à réaliser un investissement visant la rénovation des réseaux et systèmes afin d'optimiser les consommations de fluides, quels qu'ils soient, électricité, gaz, eau ou chauffage. Les économies générées par ces rénovations sont sanctuarisées, afin d'être utilisées pour de nouveaux investissements qui eux-mêmes seront à l'origine d'économies supplémentaires.

Les collectivités sont associées au projet et assurent près de la moitié du financement des 1,7 M€ nécessaires à sa réalisation. Une convention a été signée par l'UBP avec la caisse en janvier 2016 qui prévoit que cette dernière alloue une avance remboursable sur dix ans à l'université pour couvrir la moitié des coûts d'investissement nécessaires. A l'issue des remboursements, l'université s'attend à économiser 300 k€ au total qui alimenteront de nouveaux travaux d'économies d'énergie.

Annexe VI

Pour intéressante qu'elle soit, cette opération, ne peut à elle seule, financer le gros entretien - réparation du patrimoine de l'université. Elle ouvre néanmoins des perspectives financières y compris pour assurer le remboursement de nouveaux emprunts qui seraient réalisés pour accélérer la rénovation du bâti.

2.5. Des perspectives de valorisation du patrimoine très réduites

Dans la durée, la convention *intracting* devrait permettre d'instaurer un cercle vertueux aboutissant à une meilleure maîtrise des coûts de fonctionnement des bâtiments.

C'est a priori la marge principale d'évolution de l'équilibre économique que l'on peut concevoir autour de la fonction immobilière de la future UCA. En effet, les perspectives de valorisation de son patrimoine au-delà de ce qui est actuellement réalisé par les deux universités sont quasi inexistantes. D'éventuelles cessions de biens ne peuvent être envisagées, le marché immobilier local étant fortement déprimé et déjà affecté par de nombreuses friches, jusqu'en centre-ville.

Les activités locatives génèrent des revenus de l'ordre de 75 k€ par an dont il paraît peu vraisemblable qu'ils puissent s'accroître, une piste ayant toutefois été identifiée avec la maison de l'entreprise et de l'innovation dont l'activité d'incubation pourrait générer de nouveaux loyers mais qui, en tout état de cause, seraient d'un montant limité.

En définitive, il apparaît à la mission que les prérequis à la dévolution sont remplis s'agissant de la connaissance du patrimoine de la future université et des coûts d'entretien de celui-ci. Des démarches positives, associant plusieurs partenaires qui contribuent au financement des projets, sont entreprises pour assurer une plus grande maîtrise des charges correspondantes.

En revanche, les marges de manœuvre en termes de recettes pouvant être attendues d'une valorisation du patrimoine paraissent peu importantes.

3. La définition de l'organisation de la fonction immobilière de l'UCA est déjà bien avancée

3.1. Les contours de la future direction en charge de l'immobilier sont désormais connus

Sans préjuger des statuts dont se dotera la future université, la mission note que, dans les deux universités fondatrices, la fonction immobilière est dûment prise en charge au niveau politique. A l'UdA, elle entre dans le périmètre des attributions du vice –président du conseil d'administration. A l'UBP un vice –président « patrimoine et développement durable » a été désigné.

Dans les deux cas également, des commissions spécialisées sont consultées sur les orientations à définir en matière de politique immobilière. A l'UBP un comité de stratégie et de suivi immobilier (COSSUI) se réunit tous les deux mois et instruit notamment les questions devant être abordées en dialogue de gestion avec les composantes. A l'UdA, un comité stratégique immobilier (Costra Immo) assure les mêmes fonctions d'instruction des dossiers et d'élaboration de la politique immobilière, à une fréquence mensuelle. En outre, dans ce dernier cas, des comités de pilotage se réunissent régulièrement au niveau de chaque site.

Ce schéma général d'organisation devrait globalement repris dans l'UCA.

S'agissant du service en charge de la fonction immobilière, son organigramme a été défini dans le cadre plus général des travaux préparatoires conduits sur l'organisation des services centraux de l'UCA. Il prendra la dénomination de direction de l'immobilier et de la logistique (DIL).

Les principes autour desquels l'organigramme de la future direction a été conçu reposent sur la volonté :

- d'aboutir à une organisation assurant, tout en les distinguant, le pilotage des opérations lourdes et la gestion réglementaire du parc existant ;
- de permettre d'absorber la dévolution patrimoniale pour l'ensemble de l'UCA, en développant notamment les outils de connaissance du parc et en proposant une stratégie pour le nouvel établissement ;
- de s'inscrire dans les démarches de transition énergétique et les programmes d'action en matière de développement durable déjà définis ;
- d'aménager une organisation de proximité par filière professionnelle au service des usagers.

Au total, L'organigramme résultant de ces réflexions préliminaires est en adéquation avec le fonctionnement cible. En cas de dévolution intégrale du patrimoine de l'UCA, le schéma organisationnel de base restera identique, seules quelques fonctions devant être renforcées par des ETP supplémentaires par rapport à l'existant.

Dans l'attente de la définition du périmètre d'une éventuelle dévolution, les ETP constitutifs de la future direction sont en nombre identique à la situation actuelle, avec 33 agents en central et 185 pour la maintenance courante et le nettoyage, en proximité dans les composantes. Dans ce dernier cas, les ETP affectés au nettoyage seront réduits au fur et à mesure des départs et basculés vers les fonctions d'entretien.

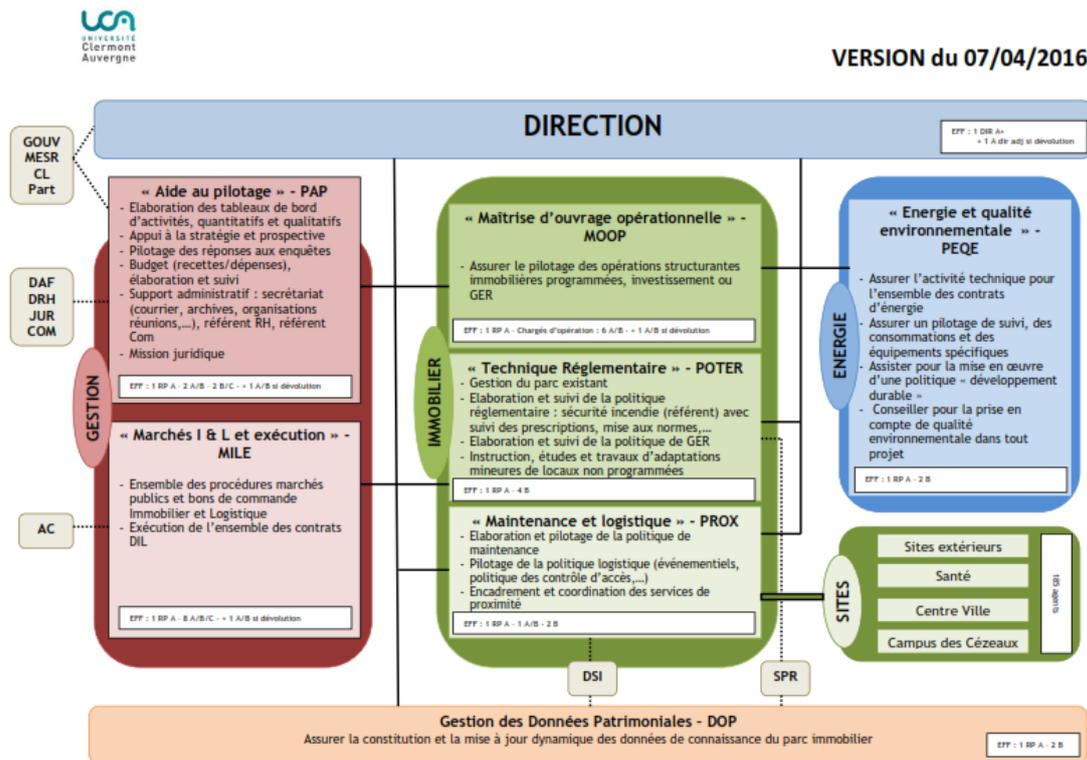
Le service central doit être organisé en trois grands pôles, respectivement en charge :

- de la gestion, avec des missions de pilotage juridique et financier, de contrôle de gestion et de préparation et de suivi des marchés ;

Annexe VI

- de l'immobilier, avec des fonctions de maîtrise d'ouvrage, de pilotage de l'entretien et de la maintenance et d'animation des équipes de proximité sur les différents campus ;
- de l'énergie, avec des missions orientées sur les actions conduites au titre du développement durable.

Figure 1 : organigramme fonctionnel de la DIL



Comme le fait apparaître cet organigramme, cet ensemble s'appuiera sur un service en charge du système d'information propre à la fonction immobilière.

Les deux universités actuelles ont, à ce propos, plutôt des outils bureautiques qu'un véritable système d'information dédié à l'immobilier. L'Uda gère son patrimoine avec un système de base de données couplé à Autocad pour la gestion des plans et suit ses plannings avec des diagrammes de Gantt sous Excel ; l'UBP s'est également organisée pour suivre son parc par l'intermédiaire de logiciels de bureautique. D'ici à la fin 2016, une procédure d'acquisition d'un véritable logiciel immobilier sera lancée, avec un marché subséquent s'inscrivant dans le prolongement de l'accord cadre passé par l'AMUE en la matière. C'est l'application retenue à l'issue de cette procédure qui outillera la future direction immobilière.

Enfin, en termes de compétences métiers, les services actuels disposent de profils complémentaires, devant se combiner positivement dans le futur ensemble. Cette complémentarité résulte des missions que chaque établissement devait assumer en la matière : les personnels Uda ont ainsi une expertise « maîtrise d'ouvrage » plus développée qu'à l'UBP dont les personnels en revanche disposent de compétences en développement durable, non représentées dans l'université voisine.

Quoi qu'il arrive, la capacité de l'UdA à assurer la dévolution de son patrimoine immobilier de 127 766 m² (137 196 m² en incluant les locaux mis à sa disposition par les collectivités territoriales), en termes de compétences techniques et de gestion est évaluée positivement par la mission (voir annexe XXX). L'enjeu pour la future université, sur les bases de l'expérience acquise, sera de prendre en charge techniquement, et le cas échéant progressivement, les 169 936 m² émanant de l'État supplémentaires, ce qui revient à plus que doubler les surfaces concernées.

3.2. Des documents de programmation ont été élaborés et le CPER 2015-2020 prévoit des opérations structurantes pour le site

Les deux universités se sont dotées de documents de planification de leurs politiques immobilières.

L'UdA a élaboré son schéma directeur immobilier en 2012 avec un horizon à 2025, avec l'appui d'un cabinet spécialisé. Les scénarios retenus dans ce document combinent des réponses aux enjeux principaux posés à l'établissement :

- un besoin incompressible de remise à niveau technique (évalué à l'époque à 63 M€),
- une nécessité d'adaptation fonctionnelle des bâtiments existants, aux superficies globalement légèrement supérieures aux besoins mais mal réparties, les fonctions de documentation, de vie étudiante et d'administration générale étant déficitaires.

Les stratégies arrêtées pour chaque site visaient une reconversion d'un bâtiment de centre - ville⁸ appelé à héberger les fonctions déficitaires en surfaces, une optimisation et une adaptation du site Santé et une optimisation du fonctionnement de l'IUT sur le campus des Cézeaux. Les priorités ainsi définies, internes à l'UdA, laissaient ouverte la question de l'instauration de relations plus structurées entre les deux universités sur le site des Cézeaux où elles ont toutes deux des implantations mais qui ne donnait pas lieu, à l'époque, à une politique réellement partagée.

L'estimation des coûts de mise en œuvre du schéma directeur immobilier se montait à 131 M€ TTC, répartis entre 89 M€ de remise à niveau et d'optimisation fonctionnelle et de 42 M€ pour les constructions de la faculté d'odontologie, d'un centre de recherche en santé et de l'institut d'Auvergne de développement des territoires, ces dernières étant déjà partiellement financées, notamment dans le cadre de l'opération campus innovant.

L'UdA a par ailleurs, conformément à ses obligations résultant de la dévolution, établi un programme prévisionnel d'investissements à 25 ans qui énumère les opérations de remise à niveau des bâtiments des différents sites et leur programmation sur la période. Le chiffrage réalisé sur l'ensemble du programme de 2011 à 2035 s'élève à 112,5 M€ (valeur estimée). En regard, figurent les prévisions de financement à réaliser chaque année, tenant compte de la subvention de dévolution du ministère, des subventions attendues d'autres bailleurs sur certaines opérations et de l'autofinancement assuré par l'université.

Une déclinaison à cinq ans du PPI est par ailleurs élaborée et les actualisations nécessaires sont introduites chaque fois que nécessaire, notamment à l'occasion de l'adoption du budget ou de ses modifications par le conseil d'administration.

Enfin un outil informatisé permet de recenser les opérations de gros entretien – renouvellement à entreprendre sur chaque bâtiment, classées par ordre de criticité, ce qui permet de décider des réalisations qui prendront effet chaque année.

⁸ Bâtiment Jaude abritant l'odontologie qui s'implantera dans le nouvel hôpital.

Annexe VI

Au total donc, l'UdA a mis en place des instruments de programmation et de pilotage de sa politique immobilière performants et précis, tels que décrits dans l'annexe consacrée au bilan de la dévolution de 2011.

L'UBP a également adopté son schéma directeur immobilier et d'aménagement (SDIA) en 2012.

Celui-ci se fondait principalement sur une mutualisation des surfaces d'enseignement afin de rationaliser leur utilisation, leur répartition n'étant pas en adéquation avec les besoins. Il comportait également une dimension développement durable, compte tenu des dates de construction, dans les années 1970, d'une bonne partie du parc, notamment sur le campus des Cézeaux.

La logique autour de laquelle sa réalisation s'articulait était celle d'une réorganisation importante de l'implantation des différentes composantes et des laboratoires par rapport à la situation de l'époque, passant par des déménagements et des opérations à tiroir permettant au passage le réaménagement de certains locaux provisoirement libérés.

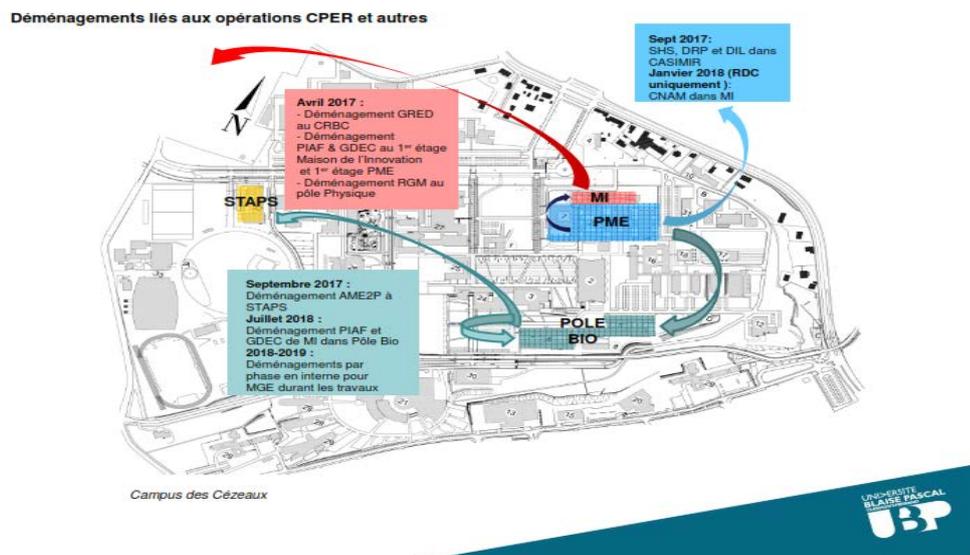
Toutefois, comme l'ingénieur de l'UBP l'a expliqué en réponse à des demandes de précisions de la mission, aucune des opérations figurant au schéma directeur de 2012 n'a été lancée, telles qu'elles y figuraient en tout cas. Entre temps en effet, s'est déroulée la négociation du CPER dont les résultats ont abouti à la définition d'opérations s'inspirant de la logique de regroupement et d'optimisation décrite ci-dessus et qui s'y substituent.

Le contrat de plan 2015-2020 comporte en effet trois opérations devant bénéficier à l'université :

- la réalisation d'un pôle mutualisé d'enseignement et la réhabilitation du bâtiment de premier cycle de sciences sur le campus des Cézeaux (15,2 M€) ;
- la réhabilitation des bâtiments BIO A et B et la création d'un pôle Biologie (11,5 M€) ;
- la restructuration de la maison de l'innovation ((3,95 M€).

La réalisation de ces opérations suppose un déroulé qui prendra la forme représentée ci-dessous.

Figure 2 : prévisions de déménagements et regroupements de différentes entités du campus des Cézeaux dans le cadre de la réalisation du CPER



Annexe VI

Le CPER intègre enfin une opération prévue, à l'époque, pour bénéficier aux deux établissements consistant en la création d'un *learning center* (2 M€).

Ces opérations CPER prennent donc le relais pour l'UBP de son SDIA de 2012, dont elles constituent d'ailleurs une actualisation de l'économie générale.

La mission estime que les documents de programmation réalisés par les établissements fondateurs sont à la hauteur des enjeux et montrent l'aptitude des équipes à les élaborer et à les utiliser.

S'agissant de la prise en charge par le futur établissement de la fonction immobilière, l'organigramme projeté de la DIL présente les garanties de professionnalisme nécessaires.

En tout état de cause, il est clair que la création de l'UCA suppose l'indispensable rédaction, dans des délais raisonnables, d'un nouveau schéma directeur, à l'échelle du parc de bâtiments de la nouvelle université. Il devra s'accompagner d'un document de programmation financière.

La mission considère que si la nouvelle université peut s'appuyer pour un temps limité sur les PPI existants, l'extension de la dévolution à l'ensemble du site est subordonnée à la production d'une programmation financière pluriannuelle permettant d'apprécier la soutenabilité globale de l'opération.

Or à ce jour, l'UBP n'a pas été en mesure de fournir à la mission un tel document sur son périmètre actuel et les deux universités n'ont pas davantage projeté sur les années à venir les conséquences budgétaires de l'extension de la dévolution au périmètre global du patrimoine et n'ont pas apporté la démonstration de sa soutenabilité.

4. La situation particulière de l'UCA amène à émettre une proposition adaptée au contexte créé par la fusion

La dévolution de l'intégralité de son patrimoine immobilier constitue un objectif majeur pour la future UCA, compte tenu du précédent positif à tous égards que cette opération a représenté pour l'UdA.

Pour autant, la mission estime qu'il est nécessaire de hiérarchiser les priorités poursuivies localement.

En effet, la fusion au 1^{er} janvier prochain des deux universités constituera incontestablement en elle-même une opération lourde pour les acteurs locaux, comme l'ont montré les expériences déjà vécues sur d'autres sites ayant précédé l'UCA dans une telle démarche.

Il paraît donc à la mission plus opportun de laisser au nouvel établissement du temps pour qu'il prenne son essor et acquière un mode de fonctionnement stabilisé avant de lui confier de nouvelles responsabilités, telle que celle que représenterait une dévolution intégrale de son patrimoine.

Un délai d'un an reportant la prise d'effet d'une dévolution à 2018 semble pouvoir convenir à la situation locale.

Il permettrait au nouvel établissement de mettre en place son organisation propre, sur les plans administratif, technique et politique.

A ce dernier titre, l'exécutif du futur établissement aura entretemps acquis la légitimité qui l'autorisera à déterminer la teneur des documents de programmation financière en matière immobilière portant sur l'intégralité de son nouveau périmètre qui font encore défaut à ce jour mais qui sont indispensables à l'examen de la soutenabilité budgétaire de sa politique immobilière.

Ce délai donnera aussi le temps à la nouvelle direction en charge de l'immobilier de monter en charge, de roder son fonctionnement et d'alimenter en données le système d'information dont elle aura été dotée dans l'intervalle.

En d'autres termes, il s'agit de permettre aux nouvelles structures de gouvernance et de gestion appelées à se mettre en place à compter du 1^{er} janvier prochain de se structurer et de se consolider dans leur nouveau périmètre avant toute extension de compétences.

Le champ de l'immobilier ne sera pour autant nullement abandonné pendant ce délai. En effet, dans la continuité de l'action des établissements fondateurs de l'UCA, plusieurs projets seront à concrétiser dès 2017 et se prolongeront les années suivantes.

Il s'agit en premier lieu des opérations CPER, dont la réalisation doit constituer une priorité immédiate pour le nouvel établissement en raison de leur effet structurant, tout comme des actions prévues dans un cadre de développement durable mais aussi des chantiers déjà programmés dans le PPI de l'UdA qu'il n'y a aucune raison de remettre en cause et dont le financement est garanti du fait de la poursuite, dans le cadre de la nouvelle université, de l'exécution de la convention de dévolution de 2011.

S'agissant du périmètre de la dévolution et en l'absence d'une dotation de remise à niveau préalable comme cela avait été le cas lors de la première vague de dévolutions de 2011, la mission suggère d'envisager une acquisition de la propriété de ses bâtiments par l'UCA par tranches successives, au fur et à mesure de la mise aux normes de ces derniers, dans le cadre d'une programmation concertée entre le ministère et l'exécutif du futur établissement.

Une telle évolutivité du régime de propriété des bâtiments s'inscrirait dans une même logique de montée en puissance progressive de la fonction immobilière de l'UCA que décrite ci-dessus.

Conclusion

La présente étude sur l'aptitude de la future université Clermont-Auvergne à absorber avec profit la dévolution de la totalité de son patrimoine immobilier se fonde sur une analyse portant sur les capacités de ses établissements fondateurs et sur les éléments qui sont connus à ce jour de l'université à venir.

S'agissant de la situation des établissements actuels, le fait que l'UdA soit déjà bénéficiaire de la dévolution constitue, pour la mission, un facteur d'appréciation décisif. D'un point de vue politique en effet, cette antériorité rend a priori souhaitable une extension de la dévolution sur le périmètre de la nouvelle université. Cette appréciation se fonde également sur l'évaluation positive faite par la mission de l'utilisation du dispositif par l'UdA.

Cette démonstration de la qualité de la gestion réalisée par l'UdA en la matière augure positivement, pour la mission, du professionnalisme qui sera présent dans l'UCA, dès sa création, en raison de l'expérience acquise, même si le challenge financier que représente le doublement des surfaces dont la propriété sera à terme transférée à l'université ne doit pas être sous-évalué.

Cependant, il apparaît à la mission que tous les éléments ne sont pas réunis pour qu'une nouvelle étape de dévolution soit engagée dès maintenant sur le site. En particulier, il n'existe pas encore de documents consolidés de programmation des travaux à entreprendre en dehors de ceux qui ont été élaborés par chaque établissement mais surtout aucune projection pluriannuelle n'a à ce jour apporté la démonstration de la soutenabilité financière d'une dévolution qui devrait être réalisée sans financement spécifique. Aucune appréciation ne peut donc encore être portée par la mission sur ce point. Mais il est clair que dès après la mise en place des organes politiques de la future université, ce travail de fond, conçu à l'échelle du nouvel établissement, pourra être entrepris.

La mission propose donc de laisser à ce dernier une année pour s'organiser et établir ces documents de programmation, qui pourront alors donner lieu à évaluation.

Dans le même esprit et pour ne pas complexifier outre mesure la mise en place de la nouvelle université qui sera certainement confrontée à de nombreuses urgences, la mission propose d'étudier, un scénario alternatif de transferts de propriété progressifs au fur et à mesure de la remise à niveau des bâtiments correspondants.

La mission estime qu'un tel étalement est de nature, dans le contexte particulier de la fusion, à constituer un facteur facilitant de l'opération.

ANNEXE VII – ÉTUDE DE CAS

Université d'Aix-Marseille

SOMMAIRE

1. AIX-MARSEILLE UNIVERSITE CONSIDERE LA DEVOLUTION DU PATRIMOINE COMME UN LEVIER NATUREL DE L'AUTONOMIE.....	1
1.1. Aix-Marseille Université, issue de la fusion de trois universités depuis le 1 ^{er} janvier 2012, s'est engagée dans une stratégie de développement d'une grande université de formation et de recherche euro-méditerranéenne	1
1.2. La situation financière de l'université est sécurisée malgré un résultat comptable encore fragile.....	2
1.3. Déjà lauréate du plan Campus et d'une initiative d'excellence, Aix-Marseille Université aspire à un développement stratégique.....	5
1.4. L'université considère la dévolution de l'immobilier comme un développement naturel de l'autonomie.....	6
2. AIX MARSEILLE UNIVERSITE A UNE BONNE CONNAISSANCE ET UNE GESTION MAITRISEE DE SON PATRIMOINE, QUI PRESENTE UN POTENTIEL IMPORTANT DE RATIONALISATION MAIS PEU DE PERSPECTIVES DE VALORISATIONS	10
2.1. L'université dispose d'une bonne connaissance de son patrimoine.....	10
2.2. L'université a également une bonne maîtrise de la gestion budgétaire et comptable de son patrimoine	12
2.3. L'université conduit une politique active d'entretien de son patrimoine	13
2.4. Si Aix Marseille Université dispose de marges de manœuvre pour améliorer l'utilisation de ses locaux, le potentiel de cession et de valorisation de son patrimoine est limité	14
3. AIX MARSEILLE UNIVERSITE S'EST DOTE E D'UNE GOUVERNANCE CLAIRE EN MATIERE IMMOBILIERE ET A MIS EN PLACE UNE ORGANISATION DE SA FONCTION IMMOBILIERE ASSEZ EFFICACE MAIS ENCORE PERFECTIBLE	16
3.1. La gouvernance en matière immobilière est claire, structurée et participative.....	16
3.2. L'organisation de la fonction immobilière, caractérisée par une dualité entre direction de maîtrise d'ouvrage stratégique et direction d'exploitation, peut encore être améliorée grâce à davantage d'intégration.....	16
4. CONCLUSION	19

1. Aix-Marseille Université considère la dévolution du patrimoine comme un levier naturel de l'autonomie

1.1. Aix-Marseille Université, issue de la fusion de trois universités depuis le 1^{er} janvier 2012, s'est engagée dans une stratégie de développement d'une grande université de formation et de recherche euro-méditerranéenne

Aix-Marseille Université (AMU), créée par décret n°2011-2010 du 24 août 2011 avec effet au 1^{er} janvier 2012, est issue de la fusion de trois universités (Aix-Marseille I Provence, Aix-Marseille II Méditerranée et Aix-Marseille III Paul Cézanne). Elle est désormais engagée dans une stratégie de développement d'une grande université de formation et de recherche euro-méditerranéenne. Elle fait partie des trois établissements qui a vu son projet d'initiative d'excellence A*Midex et la dotation qui l'accompagne, confirmés par le Premier ministre sur avis du jury international du programme des investissements d'avenir.

L'université compte environ 74 000 étudiants dont 9 300 étudiants étrangers. Ses missions sont assurées par 8 000 personnels représentant 7 700 ETPT (3 380 BIATSS et 4 280 enseignants et enseignants-chercheurs). La montée en puissance de l'initiative d'excellence se traduit par plus de 450 ETP rémunérés sur des crédits A*Midex.

Aix-Marseille Université propose des formations dans tous les champs disciplinaires : arts, lettres, langues et sciences humaines ; droit et sciences politiques ; économie et gestion ; santé ; sciences et technologies. La fusion l'a conduite à rationaliser son offre de formation autour de cinq secteurs disciplinaires et un secteur pluridisciplinaire (institut universitaire de technologie et école supérieure du professorat et de l'éducation). Elle compte aujourd'hui 19 composantes, dont 8 UFR, 10 instituts ou écoles et 1 département, la Maison méditerranéenne des sciences de l'homme.

Aix-Marseille Université recense 130 structures de recherche dont 13 structures fédératives, et compte 12 écoles doctorales avec 3 270 doctorants. La recherche est structurée en cinq grands secteurs disciplinaires : le secteur sciences et technologies qui représente 39 % de la recherche, arts, lettres, langues et sciences humaines, 30 %, santé 18 %, droit et sciences politiques 9 % et économie-gestion 4 %. Pour promouvoir et valoriser les échanges interdisciplinaires entre les cinq secteurs, cinq pôles de recherche transversaux interdisciplinaires et intersectoriels (PR2I) ont été mis en place.

Le patrimoine de l'université est très étendu et présente un important potentiel de rationalisation : il couvre 58 sites, répartis sur cinq grands campus et 286 bâtiments. L'université affiche sa volonté de diminuer le nombre de sites. Le bâti est dans un état très variable.

L'université est bénéficiaire du plan Campus. Comme dans les autres établissements visités par la mission qui en bénéficiaient, **le plan Campus a été l'aiguillon d'une montée en compétence de l'université sur la fonction immobilière.**

1.2. La situation financière de l'université est sécurisée malgré un résultat comptable encore fragile

Le périmètre de consolidation financière comprend l'établissement principal auquel sont rattachés six services à comptabilité distincte (SACD) : trois services universitaires¹, et trois fondations² (A*Midex, AMU et IMéRA). À compter de 2016, un SACD supplémentaire a été créé pour suivre l'opération Campus. La valorisation de la recherche est confiée à la société d'accélération du transfert de technologies (SATT) Sud-Est. Une filiale de l'université, PROTISVALOR³, assure la gestion des contrats européens et industriels.

La situation financière consolidée de l'université analysée depuis l'exercice 2012, année de la fusion, jusqu'au compte financier 2015, montre un résultat comptable qui varie, selon les années, entre 1,3 M€ et 5,4 M€, pour un budget annuel moyen en section de fonctionnement sur la période, de plus de 650 M€. Comme dans les autres établissements visités par la mission, le taux de résultat et les marges de manœuvres associées sont faibles (moins de 1 %). **Le résultat net comptable est de 4 M€ en 2015, en progression cependant de 2,8 M€ par rapport à 2014.** La cause principale de cette relative fragilité, malgré une meilleure maîtrise des dépenses d'exploitation, s'explique par le taux de rigidité de la masse salariale qui représente 82,1 % des produits encaissables. Mais compte tenu des effectifs conséquents de l'université fusionnée et des pistes de rationalisation de l'organisation encore à explorer, la masse salariale est aussi le levier le plus efficace que l'université a à sa disposition pour retrouver des marges de manœuvre. Le taux de rigidité est du reste en diminution depuis 2012, année durant laquelle il était de 83,4 %.

La capacité d'autofinancement fluctue entre 14,8 M€ en 2012 et 18,7 M€ en 2015. Elle permet de financer 53 % des investissements en 2015, mais les variations sont importantes sur la période. Le ratio satisfaisant de 2015 tient au redressement de la capacité d'autofinancement mais aussi à la diminution des dépenses d'investissement.

Tableau 1 : Investissements et capacité d'autofinancement d'Aix-Marseille Université

En M€	2012	2013	2014	2015
Dépenses investissement	53,9	37,6	76,3	35,5
Recettes investissement	35,8	20,2	60,8	20,5
Besoin de financement	18,2	17,4	15,6	15,0
CAF	14,8	17,2	14,0	18,7
Ratio CAF/dépenses investissement	27,4 %	45,5 %	18,2 %	52,7 %

Source : AMU - compte financier 2015 ; mission.

¹ Centre national de formation en micro-électronique (CNFM), institut interuniversitaire d'études et de culture juives (IECJ), service interuniversitaire de médecine préventive et de promotion de la santé (SIUMPPS).

² La fondation A*Midex créée en mai 2012, permet de gérer les fonds de l'initiative d'excellence avec les huit membres du consortium ayant déposé le projet A*Midex.

Fondation Aix-Marseille université (AMU) née en mars 2014 de la fusion de deux fondations universitaires.

L'institut méditerranéen d'études avancées d'Aix-Marseille (IMéRA), partenaires fondateurs : AMU, CNRS, EHES, INSERM, NCC PARTNERS (privé). Fondation créée en octobre 2012, après avoir été une association (2007).

³ Une convention cadre avec l'université permet à la filiale PROTISVALOR S.A.S, créée en 2002, d'intervenir en qualité de mandataire.

Annexe VII

Le fonds de roulement brut s'élève à 69,9 M€ en 2015, en progression de 7,8 M€ par rapport à 2014 ; il est à son niveau le plus élevé depuis 2012. Le fonds de roulement mobilisable identifié par l'université est de 45,7 M€, soit 28 jours de fonctionnement. Le besoin en fonds de roulement est largement négatif sur l'ensemble de la période. Il est de 99 M€ en 2015, également à son niveau le plus élevé depuis 2012. Les versements anticipés des revenus de placement des dotations du plan Campus et A*Midex expliquent ce montant. Enfin, **la trésorerie s'élève à 169 M€ en 2015, soit 104 jours de fonctionnement.**

Annexe VII

Tableau 2 : Situation financière consolidée d'Aix-Marseille Université (en €)

En €	2012	2013	2014	2015
Compte financier	631 570 473	645 721 246	692 896 130	669 563 390
<i>Dont fonctionnement</i>	<i>575 952 998</i>	<i>596 373 249</i>	<i>612 120 360</i>	<i>630 656 707</i>
<i>Dont masse salariale</i>	<i>462 715 964</i>	<i>476 385 341</i>	<i>482 412 832</i>	<i>494 824 684</i>
<i>Dont investissement</i>	<i>53 943 918</i>	<i>37 550 427</i>	<i>76 301 164</i>	<i>35 506 674</i>
Résultat de l'exercice	5 062 327	5 397 506	1 252 536	4 077 017
Capacité d'autofinancement	14 791 096	17 191 370	13 900 620	18 694 820
Trésorerie	104 591 996	150 258 173	153 681 020	169 263 982
Fonds de roulement	63 858 168	58 930 860	62 105 160	69 904 648
<i>Dont fonds de roulement mobilisable</i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>	<i>33,79 M€</i>	<i>45,76 M€</i>
Taux de rigidité de la masse salariale	83,4 %	83,4 %	82,7 %	82,1 %

Source : AMU - comptes financiers 2012 à 2015 ; mission.

1.3. Déjà lauréate du plan Campus et d'une initiative d'excellence, Aix-Marseille Université aspire à un développement stratégique

Aix-Marseille Université souhaite susciter une recherche exigeante, offrir aux étudiants des infrastructures renouvelées, promouvoir et conforter le label « d'initiative d'excellence », accroître sa dimension internationale en s'affirmant comme université euro-méditerranéenne de premier plan. **Elle se situe en 2015 au classement dit de « Shanghai » entre la 100^{ème} et la 150^{ème} place dans le classement académique des universités mondiales.** Par ailleurs, elle est classée au 34^{ème} rang des universités européennes (dont 7^{ème} université française) dans le classement « *Best universities in Europe 2016* » du *Times Higher Education*. Elle souhaite également s'affirmer comme un partenaire incontournable du développement économique, culturel et social du territoire. Pour accompagner ces évolutions, une série de schémas directeurs a été initiée (cf. *infra*).

L'université est confortée dans sa stratégie par des financements garantis sur la durée :

- ◆ **L'opération Campus** est portée par Aix-Marseille Université depuis le 1^{er} mars 2012. Le financement du projet est assuré par les revenus du placement de la dotation de 500 M€ en capital allouée à AMU⁴ en 2009, **qui s'élève à 20,2 M€ par an**. Trois types de conventions garantissent ces revenus et emplois spécifiques : la convention dite « d'ingénierie de projet et pilotage opérationnel » qui définit et finance sur la dotation Campus les modalités d'ingénierie de projet (dépenses de fonctionnement et masse salariale), les conventions ANR concernant les appels à projets financés sur intérêts intermédiaires, et les projets financés par les intérêts de placement des dotations non consommables.

En avril 2014, un accord de financement a été signé entre la Banque européenne d'investissement (BEI) et AMU qui permettrait à l'université, après accord définitif soumis aux services de l'Etat⁵, d'emprunter jusqu'à 127 M€ pour financer les projets de l'opération Campus. Le versement du premier prêt d'un montant de 45 M€, au taux fixe de 1,30 %, est prévu en novembre 2017. Le remboursement sur vingt-cinq ans se fera en annuités constantes. Le financement des dettes financières issues de cet accord s'effectuerait sur partie des intérêts de la dotation plan Campus⁶.

L'objectif du plan Campus en termes d'aménagement du territoire et de stratégie universitaire est de disposer de sites puissants et structurés, ouverts sur la métropole Aix-Marseille-Provence. L'université **a décidé de concentrer les opérations sur deux sites principaux qui sont « le Quartier des Facultés » à Aix-en Provence et le campus « Luminy » à Marseille.**

Dans ce cadre, fin 2015, deux partenariats public-privé (PPP) sont en cours d'exécution :

- PPP OCEANOMED 2, sur le campus de Marseille-Luminy. Le bâtiment a été mis en service en septembre 2014 ; le contrat de partenariat a été signé en novembre 2012 pour une durée de 25 ans ;

⁴ Dotation de 285 M€ pour le plan Campus Aix et de 215 M€ pour le plan Campus Luminy. L'opération Campus a été portée par le PRES AMU avant sa dissolution en février 2012 et la fusion des trois universités.

⁵ Validation par la direction régionale des finances publiques (DRFIP), puis par les tutelles et le conseil d'administration d'AMU.

⁶ Source AMU et rapport CAC 2015.

Annexe VII

- PPP Aix Quartier des facultés. Une première tranche a été livrée en septembre 2015. Ce contrat de partenariat, signé en mai 2014, court sur 28 ans et demi ;
- les charges financières liées au remboursement de la dette des PPP démarrent progressivement à hauteur de 69 000 € en 2014 pour atteindre 2,9 M€ en 2020.

Tableau 3 : Financements du plan Campus au bénéfice d'Aix-Marseille Université 2012-2020

en M€	Réalisé 2012 à 2015	Perspectives financières 2016-2020
Plan Campus Aix	21,58	127,85
<i>Dont fonctionnement</i>	<i>3,67</i>	<i>10,02</i>
<i>Dont investissement</i>	<i>17,91</i>	<i>117,83</i>
Plan Campus Luminy	33,59	104,32
<i>Dont fonctionnement</i>	<i>2,69</i>	<i>1,94</i>
<i>Dont investissement</i>	<i>30,90</i>	<i>102,38</i>
Total fonctionnement	6,36	11,95
Total investissement	48,81	220,21
TOTAL	55,17	232,16
<i>Dont État</i>	<i>38,26</i>	-
<i>Dont collectivités</i>	<i>16,91</i>	-

Source : AMU - tableau de modélisation ; mission.

- ◆ **le CPER 2015-2020**, d'un montant de 60,05 M€ a **principalement vocation à réhabiliter du patrimoine de l'État**. Le CPER 2007-2013 d'un montant de 150 M€, rééchelonné jusqu'en 2015, a été davantage un plan de développement du parc immobilier ;
- ◆ **la pérennisation de l'initiative d'excellence A*Midex avec une dotation non consommable de 750 M€ a été obtenue par l'université**. Les revenus de placement de cette dotation génèrent 25,6 M€ de revenus d'intérêts par an. Les investissements d'A*Midex s'élèvent à 3,7 M€ en 2015. L'essentiel de ces dépenses correspond à des achats de matériels scientifiques et informatiques. Ils ne concernent pas le patrimoine immobilier directement mais soutiennent l'université dans la performance de ses équipements au service de sa stratégie.

Le montant global des budgets des projets du plan Campus et des deux CPER sur la période 2007-2020 s'élève à 501,9 M€⁷ et concerne 25 % du patrimoine immobilier de l'université. Aix-Marseille Université assure la maîtrise d'ouvrage de 80 % de ces financements. 30 % des opérations du programme 2007-2020 sont livrées, 34 % sont en travaux et 36 % en phase d'études et de programmation.

1.4. L'université considère la dévolution de l'immobilier comme un développement naturel de l'autonomie

Selon le président d'Aix-Marseille Université, la dévolution du patrimoine constitue une « nuance » sur le plan juridique par rapport à la situation actuelle, **mais un grand changement symbolique et stratégique**. La dévolution apporte une plus forte autonomie d'action qui rapproche le modèle français du modèle européen. **Elle a également une vertu de responsabilisation que l'établissement juge bienvenue**, concernant la prise de décision en matière de travaux et de cessions.

⁷ Source AMU-DDPI « programme d'investissement AMU 2007-2020 ».

Annexe VII

Le patrimoine de l'université est réparti sur cinq campus caractérisés disciplinairement (cf. *infra*), correspondant à des « circonscriptions » géographiques. La politique territoriale et patrimoniale initiée par l'opération Campus vise à doter l'établissement de campus structurés, identifiés, scientifiquement cohérents, et rénovés. En complément, l'établissement mène en partenariat avec les collectivités locales et l'État, une politique volontariste fondée sur un principe de connexion entre les campus et avec la cité, et d'amélioration de la circulation des étudiants et des personnels à l'intérieur de son territoire universitaire.

L'université décrit les priorités de sa stratégie immobilière de la façon suivante :

- ◆ **continuer d'améliorer la connaissance et la maîtrise de son patrimoine existant**, en se dotant de schémas directeurs à l'échelle de chaque secteur disciplinaire et grand secteur géographique, proposer des scénarios de restructuration, optimiser l'utilisation de l'espace en s'appuyant sur un système d'information performant. **L'établissement cherche à se recentrer sur les grandes emprises universitaires pour constituer des lieux de concentration de la recherche et de la formation ;**
- ◆ **consolider et moderniser sa gestion immobilière** : consolider la gestion financière du patrimoine à travers le suivi pluriannuel des recettes et des dépenses patrimoniales, la lisibilité budgétaire de la dimension patrimoniale de l'établissement, l'alignement de la qualité de gestion sur le meilleur standard dans l'ensemble du parc, la maîtrise des coûts (énergie et fluides) ;
- ◆ **améliorer l'accessibilité et la sécurité des sites** : en lien avec les collectivités pour intégrer leur politique de déplacement, assurer l'accessibilité pour tous, sécuriser les sites et les bâtiments ;
- ◆ **développer des actions de transition énergétique et de développement numérique** : mise en place des « tiers-lieux », espaces modulaires pouvant être organisés en espace de travail, de formation ou de recherche, plateformes collaboratives de recherche partagées entre laboratoires, pour mutualiser certains équipements, etc.).

Le déploiement de cette stratégie immobilière s'appuie sur des schémas directeurs immobiliers et thématiques complémentaires :

- ◆ **les schémas directeurs immobiliers** ont vocation à être réactualisés tous les cinq ans. L'objectif est d'accompagner un ensemble fonctionnel du projet pédagogique et scientifique et sa traduction dans l'espace sur un horizon de dix à quinze ans. **Depuis la fusion en 2012, trois schémas directeurs ont été élaborés pour les secteurs disciplinaires santé (janvier 2015), sciences et technologies (mai 2015), et pour l'ESPE (octobre 2014). Un quatrième est en cours d'élaboration pour « Aix 4 facultés ». Ces documents sont très complets** : rappel des objectifs fonctionnels par secteur, rationalisation des surfaces et des occupations avec la projection des mouvements inter-sites induits, intégration urbaine, diagnostics détaillés par site, état des dysfonctionnements, scénario par site et phasage des opérations, estimation du coût des travaux et adaptations ;

Tableau 4 : Schémas directeurs disciplinaires AMU

Schéma directeur disciplinaire	Périmètre fonctionnel	Périmètre géographique	Montant prévisionnel des travaux
Santé	3 UFR, 30 unités de recherche 16 000 étudiants	2 sites à Marseille 140 000m ² SHON 13 hectares foncier	73 M€ HT

Annexe VII

Schéma directeur disciplinaire	Périmètre fonctionnel	Périmètre géographique	Montant prévisionnel des travaux
Sciences et technologies	2 UFR, Polytech, et l'Observatoire des sciences de l'univers 44 unités de recherche 12 000 étudiants	7 sites à Aix, Marseille, Aubagne 300 000 m ² SHON 131 hectares foncier	80 M€ HT
ESPE	2 unités de recherche 3 300 étudiants	5 sites à Aix, Marseille, Digne, Avignon 40 000 m ² SHON 8 hectares foncier	18 M€ HT
Aix 4 facultés	En cours	Aix	En cours

Source : AMU.

Annexe VII

- ◆ **Des schémas directeurs thématiques et programmes transversaux** sont soit en cours de mise en œuvre, soit en cours d'élaboration :
 - **en cours de mise en œuvre: les schémas directeurs énergétique et numérique, et le PPI sécurité-GER.**

Le schéma directeur énergétique, élaboré avec la Caisse des dépôts et consignations, a été finalisé en avril 2015 à partir d'audits énergétiques réalisés sur 86 % des surfaces bâties correspondant à la totalité du patrimoine État. Différentes typologies de travaux sur les bâtiments ont été définies avec une planification à court terme (travaux déjà prévus ou urgents pour des raisons de sécurité ou de vétusté ou de bon retour sur investissement), à moyen (d'ici 2020) et long termes (horizon 2030). Ces travaux concernent les systèmes énergétiques, l'enveloppe des bâtiments, le pilotage et la gestion technique des équipements, et les énergies renouvelables.

Le schéma directeur numérique, lancé en janvier 2015, s'articule autour de quatre axes stratégiques déclinés chacun en programmes d'actions et projets, et associés à un scénario de déploiement qui s'étend selon les axes jusqu'en 2017 ou 2020 :

- un axe « organisation moderne et gouvernance performante » : mise en place d'un système de pilotage et d'aide à la décision, SI gestion complété et intégré, refonte du SI Ressources humaines ;
- un axe « formation » : améliorer la gestion et l'attractivité de l'offre de formation, poursuivre le développement du numérique pour la pédagogie ;
- un axe « recherche » : gérer et piloter la recherche, renforcer le soutien aux chercheurs ;
- enfin un axe « rayonnement » : renforcer la connectivité des bâtiments, la communication et l'accessibilité aux services.

Ces deux schémas directeurs sont des documents d'appui dont les préconisations sont intégrées dans chaque projet CPER et d'aménagement.

Une expertise technique a été réalisée en 2015 sur l'ensemble des travaux prioritaires identifiés. Elle a donné lieu à 185 fiches d'actions qui constituent **le programme de travaux prioritaires** validé par le conseil d'administration en février 2016. Ce PPI de maintenance, sécurité et GER à réaliser sur quatre ans entre 2016 et 2019, s'inscrit dans le cadre plus large d'une programmation jusqu'en 2024 qui inclut également des travaux d'amélioration des locaux. Il s'élève à 20,1 M€ dont 10,2 M€ de travaux à caractère urgent.

- **en cours d'élaboration: le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), le schéma directeur « handicap » dont l'agenda d'accessibilité programmé (Ad'AP).** Le SPSI est en cours de rédaction sur la base des schémas directeurs patrimoniaux et de la programmation des travaux de sécurité et GER, mais il est d'ores et déjà mis en œuvre avec les opérations du CPER 2015-2020 et le PPI sécurité-GER qui a débuté en 2016. Il devrait être finalisé et validé par le conseil d'administration en 2017.

*

La mission considère que les prérequis à la dévolution en termes de projet politique et de financement, de cohérence du projet stratégique et de son déploiement, sont remplis par l'université d'Aix-Marseille.

2. Aix Marseille Université a une bonne connaissance et une gestion maîtrisée de son patrimoine, qui présente un potentiel important de rationalisation mais peu de perspectives de valorisations

Sous l'impulsion du plan Campus, l'université dispose d'une cartographie précise de son patrimoine grâce à une initiative lancée en 2012 (équipe projet et outil informatique dédié ABYLA). Ensuite, le lancement d'un programme immobilier d'ampleur sur une longue durée lui a permis d'acquérir des compétences en matière de gestion de projet (maîtrise d'ouvrage, maîtrise des coûts, vente, valorisation, maîtrise des usages), de projection pluriannuelle, et d'élaboration de plans de financement incluant le recours à l'emprunt.

2.1. L'université dispose d'une bonne connaissance de son patrimoine

Le patrimoine immobilier de l'université s'étend sur l'ensemble du territoire de l'académie d'Aix-Marseille. Il est implanté sur deux villes principales, Marseille et Aix-en-Provence, mais aussi à Aubagne, La Ciotat, Arles, Avignon, Lambesc, Salon-de-Provence, Digne-les-Bains, et Gap. Il est réparti en cinq campus structurants, qui sont des « circonscriptions » universitaires issues de l'organisation géographique et historique de l'établissement :

- ◆ le campus d'Aix, qui comprend de nombreuses implantations (31), de tailles très variables, et pas seulement des bâtiments de centre-ville, dont l'université a affirmé vouloir réduire le nombre. Ce campus est majoritairement dédié aux sciences humaines et sociales ;
- ◆ quatre campus à Marseille :
 - le campus Étoile, qui comprend deux sites principaux, majoritairement dédié aux sciences et technologies (il comprend Polytech Marseille notamment) ;
 - le campus de Marseille-centre : c'est le campus qui bénéficie du réseau de transport le plus dense, et qui est le plus facilement accessible. Il est majoritairement dédié à la formation des premiers cycles, notamment en sciences et dans les disciplines à forts effectifs d'étudiants (économie, droit, lettres) ;
 - le campus de la Timone : il s'agit d'un campus principalement dédié à la santé, à proximité de l'hôpital du même nom ;
 - le campus du Luminy : à l'extérieur des zones les plus urbanisées de Marseille, et à proximité du parc naturel des Calanques, ce campus dispose encore d'importantes réserves foncières (91 hectares). Le centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) et le centre national de la recherche scientifique (CNRS) y sont également présents, ce qui peut complexifier la définition et la conduite d'opérations d'aménagements de ce site partagé. Ce campus est principalement dédié aux sciences du vivant, aux mathématiques, et aux sciences du sport.

Le patrimoine total de l'université s'étend sur un périmètre foncier de 222 hectares, et 814 000 m² de bâti. Dans les projections pluriannuelles de l'établissement, ce patrimoine va connaître une phase d'expansion liée aux opérations du plan Campus jusqu'en 2019, où il atteindra un maximum de 840 000 m². À partir de là, des opérations de rationalisation doivent permettre sa diminution puis sa stabilisation⁸.

⁸ Evolution des surfaces de 2013 à 2020 retracée dans un document détaillé transmis à la mission « simulation de l'évolution des surfaces AMU 27-11-2015 ».

Annexe VII

Tableau 5 : Régime de propriété du patrimoine d'Aix-Marseille Université

	Surface foncière (en m ² SHON)	%	Surface bâtie (en m ² SHON)	%
État	1 706 268	77,0 %	687 606	85,8 %
Université	21 175	1,0 %	3 222	0,4 %
Collectivités	488 398	22,0 %	106 858	13,3 %
Autres - Locations			3 736	0,5 %
Total SHON	2 215 841		801 422	
<i>Parkings</i>				
État			12 561	
Collectivités			90	
<i>Total avec parkings</i>			814 073	

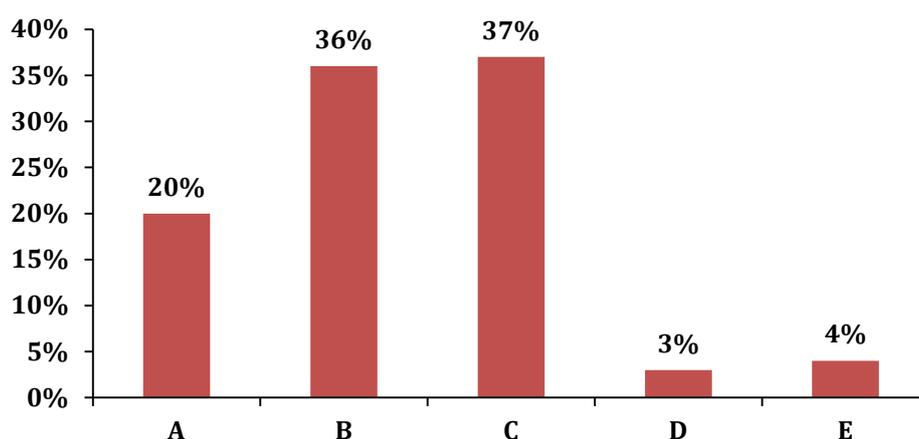
Source : AMU - enquête surfaces 2015.

Le patrimoine de l'université est majoritairement détenu par l'État : celui-ci est propriétaire de 77,0 % du foncier et de 85,8 % du bâti. Les biens que l'université compte en propriété propre sont rares. En dehors de l'État, les collectivités territoriales sont les principales propriétaires du patrimoine de l'établissement (22,0 % du foncier et 13,3 % du bâti).

Le patrimoine État mis à disposition d'AMU a été principalement construit entre 1960 et 1980 (50 %). Il présente un état de vétusté lié à son vieillissement naturel auxquels s'ajoutent les impératifs réglementaires de mise aux normes (accessibilité, sécurité, etc.). **Sa valeur vénale estimée par France Domaine s'élève à 584 M€⁹.**

Le patrimoine se trouve aujourd'hui dans un état très variable (20 % de bâtiments classés en A, 36 % en B, 37 % en C, 7 % en D et E), **mais les programmes de modernisation engagés dans le cadre du plan Campus et du contrat de plan État-région, qui portent sur 25 % du patrimoine immobilier environ, vont contribuer à améliorer l'état du bâti d'ici 2020** : plus 12 points pour les bâtiments classés en A et moins 14 points pour ceux classés en C.

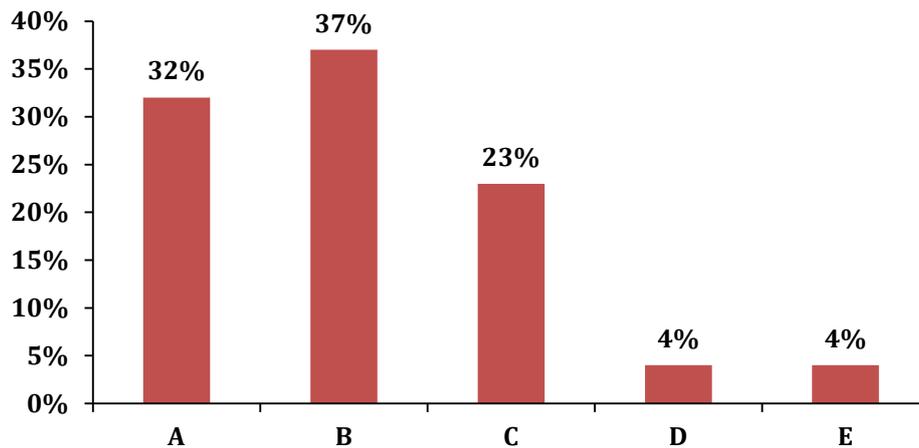
Graphique 1 : État du bâti d'Aix-Marseille Université par répartition des surfaces en catégories allant de A (très bon état) à E (remplacement nécessaire à court terme)



Source : AMU.

⁹ Valeur totale du patrimoine estimée en 2011 par France Domaine à 661 M€ (Source : AMU-enquête MENESR sur la situation immobilière 2015).

Graphique 2 : État du bâti d'Aix-Marseille Université à horizon 2020



Source : AMU.

L'université a une très bonne connaissance des caractéristiques du bâti et du foncier, grâce au logiciel de gestion patrimoniale ABYLA, qui recense de nombreuses caractéristiques administratives et patrimoniales : surfaces allouées, affectations des locaux, conventions de mise à disposition, documents d'arpentage, plans géométriques, fiches sur l'état des bâtiments, numérotation chorus, etc. L'ensemble des plans topographiques des sites sont réalisés et des campagnes de mise à jour sont menées. Chaque année, un travail sur le recensement des espaces non-bâties est effectué dans le cadre de l'enquête patrimoniale. Les autres outils de pilotage de la fonction immobilière se développent progressivement avec, comme objectif, que tous les outils soient en capacité de dialoguer entre eux ou *a minima* d'utiliser les données de l'outil métier.

En 2012, elle a lancé une campagne de diagnostics techniques exhaustifs sur l'ensemble de l'université. Ces études ont pour objectif de créer une base de programmes techniques de travaux à prioriser dans le cadre d'un plan annuel de travaux. L'université est en capacité de définir la réalité des urgences à traiter (*cf. supra*).

En termes de prospective, l'université est attentive à la réglementation applicable sur ses sites et aux éléments pouvant venir grever ceux-ci. A l'occasion des révisions des plans locaux d'urbanisme (PLU), elle émet des avis afin de préserver les droits à bâtir et s'assurer des possibilités d'évolutions et de développement ultérieurs.

2.2. L'université a également une bonne maîtrise de la gestion budgétaire et comptable de son patrimoine

L'université, l'année de sa fusion, a revu ses procédures d'amortissement qui ont été validées par le conseil d'administration en novembre 2012 : l'approche par composants, qui existait déjà, a été clarifiée en huit catégories plus adaptées aux composants observés dans les universités et aux préconisations du centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB). Les taux ont été revus. La durée moyenne pondérée des composants est de 34,51 années, soit une charge moyenne d'amortissement de 2,90 % par an.

La distinction entre fonctionnement et investissement a été formalisée en fonction d'abord d'un montant. **Les opérations de travaux d'un montant inférieur à 20 000 € sont traitées en fonctionnement.** La nature des opérations d'un montant supérieur à 20 000 € est ensuite déterminée par la direction de l'exploitation du patrimoine immobilier et logistique (DEPIL – *cf. infra*) et validée conjointement par la direction des affaires financières et l'agence comptable, en fonction des critères suivants :

Annexe VII

- ◆ les travaux d'entretien et de réparation sont immobilisés **s'ils augmentent la durée de vie de l'immobilisation** ;
- ◆ les dépenses de construction sont immobilisées s'il s'agit d'un nouvel élément destiné à **rester plus d'un exercice** dans le patrimoine de l'établissement.

Enfin, l'université a une vision claire des charges consolidées rattachables à l'immobilier.

Tableau 6 : Principaux postes comptables de charges immobilières de l'université (en €)

	Comptes	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015
Électricité	60611	5 290 370	5 553 242	6 056 230
Autres Fluides (hors électricité)	6061	5 307 380	4 213 582	4 715 353
Locations immobilières	6132	331 887	688 353	466 789
Charges locatives et de copropriété	614	843 601	307 365	429 067
Entretien et réparations sur biens immobiliers	6152	2 553 095	2 777 009	3 052 597
Maintenance	6156	4 152 103	4 129 860	4 933 677
Nettoyage	6065-6286	3 974 708	3 782 933	3 738 260
TOTAL	-	22 453 144	21 452 344	23 391 973
<i>Autres dépenses (entretien-locations mobilières, autres prestations)</i>	<i>6063-6135-6288</i>	<i>3 498 550</i>	<i>5 453 672</i>	<i>5 119 890</i>
TOTAL		25 951 694	26 906 016	28 511 863

Source : Comptes financiers 2013 à 2015 ; mission.

2.3. L'université conduit une politique active d'entretien de son patrimoine

En 2015, les dépenses de fonctionnement consacrées au périmètre immobilier s'élève à 23,4 M€, soit 3,76 % du budget de fonctionnement total de l'université et 21,22 % hors masse salariale. Elles sont en augmentation de 9,0 % par rapport à 2014.

Tableau 7 : Budget de fonctionnement immobilier de l'université (en €)

Budget de fonctionnement immobilier	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015
Budget total de fonctionnement immobilier (en €)	22 453 144	21 452 344	23 391 973
<i>dont GER (en €)</i>	<i>345 428</i>	<i>945 655</i>	<i>210 160</i>
<i>dont GER mise en sécurité (en €)</i>	<i>0</i>	<i>1 691</i>	<i>47 839</i>
<i>dont GER accessibilité (en €)</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>2 376</i>
% du budget de fonctionnement de l'université (charges salariales et charges d'exploitation hors amortissements)	4,03%	3,76%	3,76%
% du budget de fonctionnement de l'université hors masse salariale	27,98%	24,57%	21,22%

Source : AMU.

Les dépenses de GER en fonctionnement et en investissement rapportées à la surface SHON des bâtiments (hors parkings et locations) représentent 6,58 €/m² en 2015. Mais ce ratio est en réalité plus élevé : il doit en effet être pondéré pour prendre en compte les surfaces des bâtiments déjà livrés ou réhabilités dans le cadre de l'opération Campus qui inclut dans son montage financier le GER sur 25 ans (49 €/m²). **Les dépenses cumulées d'entretien (comptes 6152 et 6156) et du GER en investissement s'élèvent à 11,2 M€, soit environ 14 €/m², en 2015,** avec la même remarque concernant les surfaces qui relèvent du plan Campus.

Annexe VII

Tableau 8 : Dépenses d'investissement de l'université en matière immobilière (en €)

Dépenses d'investissement immobilier (en €)	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015
Opérations hors plan Campus et CPER	4 371 359	6 580 297	3 701 203
Opérations CPER	11 286 394	22 765 294	8 422 874
Opérations plan Campus	5 188 807	21 057 348	5 246 812
TOTAL	20 846 560	50 402 938	17 370 888
<i>dont GER</i>	4 264 176	4 367 617	3 230 498
<i>dont GER mise en sécurité</i>	286 797	150 081	259 649
<i>dont GER accessibilité</i>	18 954	174 252	3 259

Source : AMU.

La charge nette des amortissements pour l'ensemble de l'université est en progression de 50 % sur la période 2012 à 2015. Elle s'élève à 14, 61 M€ en 2015, dont 1,39 M€ au titre de l'immobilier, en progression de près de 70 % par rapport à 2012.

Tableau 9 : Charge nette des amortissements immobiliers de 2012 à 2015 (en €)

En €	2012	2013	2014	2015
Dotation aux amortissements immobiliers	15 504 476	16 835 647	17 547 919	18 174 785
Neutralisation amortissements immobiliers	14 675 362	15 679 747	16 067 879	16 785 242
Charge nette (impact CAF)	819 114	1 155 900	1 480 040	1 389 543

Source : AMU - tableau de modélisation ; mission.

La projection de la charge nette des amortissements immobiliers pour la période 2016 à 2020 fait apparaître une progression très importante, qui viendra augmenter la CAF dégagée par l'université. AMU devra intégrer cependant cette donnée dans l'approche de son équilibre budgétaire au cours des prochaines années.

Tableau 10 : Charge nette des amortissements immobiliers de 2016 à 2020 (en €)

En €	2016	2017	2018	2019	2020
Dotation aux amortissements immobiliers	21 378 749	22 905 288	25 422 208	26 390 080	27 376 693
Neutralisation amortissements immobiliers	18 149 773	17 565 250	16 765 250	15 965 250	15 165 250
Charge nette (impact CAF)	3 228 976	5 340 038	8 656 958	10 424 830	12 211 443

Source : AMU - tableau de modélisation ; mission.

2.4. Si Aix-Marseille Université dispose de marges de manœuvre pour améliorer l'utilisation de ses locaux, le potentiel de cession et de valorisation de son patrimoine est limité

L'université a identifié des lieux à céder comme l'observatoire océanographique d'Endoume, situé au bout de la corniche, qui a une très grande valeur marchande. Mais **le potentiel de cession reste marginal (10 000 à 15 000 m² sur 814 000 m²)**, tandis que les produits issus de la valorisation du patrimoine s'élèvent à 1,7 M€ en 2015, sans prévision de croissance particulière sur la durée.

Aussi Aix Marseille Université privilégie-t-elle des réflexions plus larges :

Annexe VII

- ◆ **une rationalisation des implantations et des campus** : AMU souhaite regrouper des laboratoires associés sur le site de Luminy. L'université se déclare cependant prudente vis-à-vis d'une stratégie de rationalisation qui viserait par exemple à vider des emprises de centre-ville pour densifier le campus de Luminy, qui a d'importantes réserves foncières. **Elle met en avant d'éventuels obstacles de la part des collectivités**, notamment de la ville de Marseille, qui souhaite maintenir une vie étudiante en centre-ville ;
- ◆ **une rationalisation de l'utilisation et de l'occupation du patrimoine, plus facilement exploitable** : le taux d'occupation global des locaux en 2014-2015¹⁰ est de 69 % contre 72 % au niveau national, mais la donnée, renseignée de façon déclarative par les composantes, est considérée comme peu fiable par l'université. **Un logiciel d'occupation des salles (ADE) est en cours de déploiement**. D'ici deux ans, AMU aura une connaissance plus précise des ratios d'utilisation des locaux. A terme, l'objectif est de croiser les données d'ADE avec celles du SI patrimoine afin de faire la transparence sur la réalité des situations. L'université a cependant alerté la mission sur les difficultés liées à l'arrêté du 1^{er} août 2011 relatif à la licence (et son équivalent en médecine) : tous les emplois du temps sont synchronisés, ce qui ne permet pas d'optimiser l'utilisation des locaux ;
- ◆ **une analyse d'opportunité des opérations d'investissement qui intègre des économies futures générées par ces investissements** (économies d'énergie, possibilités de rationalisation du patrimoine).

*

La mission considère que les prérequis à la dévolution en termes de connaissance du patrimoine, d'outils métiers mis en œuvre dans le cadre du SI patrimoine, de maîtrise budgétaire et comptable sont remplis par l'université d'Aix-Marseille.

3. Aix Marseille Université s'est dotée d'une gouvernance claire en matière immobilière et a mis en place une organisation de sa fonction immobilière assez efficace mais encore perfectible

3.1. La gouvernance en matière immobilière est claire, structurée et participative

Un vice-président patrimoine est identifié dans l'équipe présidentielle. Il a des missions importantes en matière de politique territoriale et patrimoniale, de supervision, de représentation de l'établissement à l'extérieur auprès des partenaires institutionnels et des autorités de tutelle.

Le pilotage de la fonction immobilière s'organise autour de nombreuses instances consultatives ou d'arbitrage qui permettent d'associer l'ensemble des parties prenantes : le comité d'orientation de la politique patrimoniale avec les directeurs de composantes (biennuel), le conseil d'orientation du développement durable pour les aspects liés au patrimoine (biennuel), le comité de pilotage du système d'information du patrimoine (mensuel), les comités de pilotage associés aux schémas directeurs (par phase projet), le comité de site AMU qui participe au pilotage du CPER (ponctuel), des réunions de pilotage mensuelles (président, vice-président patrimoine, directrice générale des services, directeurs généraux adjoints des services, direction du développement du patrimoine immobilier, et équipes Plan Campus).

3.2. L'organisation de la fonction immobilière, caractérisée par une dualité entre direction de maîtrise d'ouvrage stratégique et direction d'exploitation, peut encore être améliorée grâce à davantage d'intégration

Aix-Marseille Université a fait le choix d'une organisation duale de sa fonction immobilière au niveau central en distinguant :

- ◆ **une direction centrée sur le pilotage et la maîtrise d'ouvrage stratégique, la direction du développement du patrimoine immobilier (DDPI) :** rattachée exclusivement au niveau central, elle est constituée de 20 ETP de catégorie A et B. Elle est chargée du développement de la politique patrimoniale d'Aix-Marseille Université. **Elle comprend un pôle « grands projets »** en charge de la conduite des opérations de construction et de réhabilitation lourde ainsi que de la préparation du CPER, **un pôle « projets prospectifs et gestion du patrimoine »** qui conduit les projets des schémas directeurs et pilote le système d'informations patrimoniales, et **un pôle administratif partagé** avec la direction de l'exploitation du patrimoine et de la logistique, **en charge des questions comptables et financières relatives à l'immobilier.**
- ◆ **une direction centrée sur l'exploitation, la direction de l'exploitation du patrimoine immobilier et de la logistique (DEPIL) :** établie au niveau central et au niveau des campus principaux dont elle assure la coordination des activités patrimoniales en interface avec les composantes, elle compte 156 ETP. Elle a pour mission de gérer l'exploitation, y compris les fluides, et la maintenance immobilière, y compris le gros entretien et renouvellement (GER). Les opérations structurantes de requalification relèvent en revanche de la DDPI. Elle est structurée en **quatre directions de pôles métiers**, dont deux sont en charge de la gestion immobilière, les pôles « travaux » et « maintenance-exploitation ». Les deux autres pôles métiers sont d'une part le pôle logistique qui comprend, entre autres, les espaces verts et le gardiennage, d'autre part le pôle système d'impression.

Annexe VII

Le choix de cette dualité a été fait par l'université car les métiers sont jugés très différents. Séparer les deux fonctions permet de préserver la capacité de planification et de vision stratégique de la DDPI, tandis que la DEPIL, très décentralisée, est accaparée par les urgences quotidiennes. Dans une direction fusionnée, l'université rappelle par ailleurs qu'il y aurait de toute façon deux sous-ensembles.

L'organisation de la fonction immobilière comprend également deux équipes « Campus », sous la direction du vice-président patrimoine, qui sont dédiées au pilotage opérationnel des projets financés dans le cadre de l'opération Campus : l'une pour le plan Campus d'Aix-en-Provence et l'autre pour celui de Luminy.

Enfin, en dehors de l'échelon central de l'établissement et du niveau campus sous l'autorité de la DEPIL, des effectifs d'entretien et de maintenance (niveau 1) qui représentent 386 ETP, sont répartis dans les composantes des sites délocalisés hors campus principaux. À ce titre, l'université a indiqué que :

- ◆ **les composantes disposaient d'une forte autonomie dans la gestion quotidienne de ces effectifs.** Le recours à des prestataires est utilisé en appoint, et varie d'une composante à l'autre en fonction de la façon dont elles étaient historiquement dotées en personnel ;
- ◆ Il a été indiqué à la mission que **la qualité du service rendu en matière immobilière pouvait différer fortement d'une composante à l'autre. L'université reconnaît que le travail d'intégration des équipes subséquent à la fusion, et d'équilibrage entre la régie et l'externalisation sur le niveau pertinent de subsidiarité, est encore loin d'être achevé mais qu'il est indissociable d'un schéma directeur RH qui est en cours d'élaboration.** D'ores et déjà, un effort est néanmoins porté sur les nouveaux contrats de prestation et de maintenance qui sont mis en place pour couvrir la totalité du patrimoine. Un principe a été fixé selon lequel les équipes de maintenance interviennent en subsidiarité des prestataires (première intervention avant appel du prestataire).

Au total, la fonction immobilière représente 570 ETP, 9 % en catégorie A, 13 % en catégorie B, et 78 % en catégorie C (essentiellement localisés dans les composantes).

Par ailleurs, l'université est également dotée de deux directions dont les actions transverses peuvent avoir un impact sur la gestion immobilière : la direction du développement durable (économies d'énergie, suivi des pratiques de développement durable dans les enseignements, etc.), et la direction hygiène, sécurité et environnement. Deux vice-présidents en assurent respectivement le pilotage politique.

La coordination de la fonction immobilière est assurée au niveau budgétaire par une unité budgétaire unique (UB) dédiée à la DDPI-DEPIL, et un SACD pour le Plan campus depuis 2016. Des réunions techniques et les conférences budgétaires auxquelles participent les directions centrales, permettent de mettre en cohérence les crédits positionnés au niveau central et au niveau des composantes. **La préparation budgétaire de la DDPI-DEPIL est coordonnée par le pôle administratif et financier de la DDPI.** Des *reportings* sont adressés régulièrement à la direction du pilotage et du contrôle de gestion (DPGG).

Une démarche de contrôle interne a débuté dès 2012. Une cartographie des risques a été élaborée pour la DDPI et la DPIL.

*

La mission considère que les prérequis à la dévolution en termes de gouvernance et d'organisation de la fonction immobilière sont remplis par l'université d'Aix-Marseille :

- ◆ **la gouvernance est clairement identifiée et fonctionnelle ;**

Annexe VII

- ◆ **la fonction immobilière, si elle reste perfectible dans la relation entre le niveau central et les effectifs présents dans les composantes, possède une organisation cohérente et est dotée de moyens en personnels conséquents**, qui pourront être optimisés dans le cadre du schéma directeur RH en cours d'élaboration.

4. Conclusion

Il ressort des travaux de la mission que :

- ◆ **la situation financière de l'université n'appelle pas d'inquiétudes particulières malgré un résultat comptable fragile** ; les indicateurs sur les grands équilibres financiers (fonds de roulement, besoin en fonds de roulement, trésorerie) sont positifs et des marges d'économie existent au regard de certains indicateurs comme le taux de rigidité de la masse salariale ; **le plan Campus et le CPER contribuent par ailleurs à améliorer de façon significative l'état du patrimoine de l'université** ;
- ◆ **les différents prérequis stratégiques et techniques de la dévolution sont maîtrisés par l'université** :
 - portage politique et stratégique : dynamique du plan Campus et de l'initiative d'excellence, principe de connexion entre les campus, avec la cité, et à l'intérieur des campus ;
 - bonne connaissance de son patrimoine immobilier et de son état ;
 - gouvernance et organisation de la fonction immobilière ;
 - outils métiers et pilotage par des schémas directeurs ;
- ◆ **les prérequis en termes de capacité de projection financière ne sont pas pleinement remplis par l'université à la date de la mission mais les compétences techniques existent au sein de l'université pour progresser rapidement en la matière** :
 - la projection pluriannuelle des moyens de fonctionnement consolidés consacrés au périmètre immobilier à l'horizon 2020 s'avère encore incertaine. Si les dépenses de fonctionnement sont exhaustives et comprennent bien la masse salariale rattachée à la fonction immobilière ainsi que les fluides, la projection financière de la couverture de ces postes de dépenses est incomplète. Il s'ensuit un impact négatif sur le résultat de l'exercice très important et incohérent. Il s'agit cependant d'un exercice réalisé pour la première fois par l'université, dans le cadre de la présente mission ;
 - la programmation des investissements immobiliers ne dépasse pas l'horizon 2020, mais elle est maîtrisée dans une approche par projet, quels que soient les financements. La capacité d'autofinancement qui augmente de façon importante d'ici 2020, devient un véritable levier de financement des investissements immobiliers. La démarche d'emprunt auprès de la BEI à des conditions très favorables constitue également une autre modalité sécurisée.

En conclusion, la mission émet un avis favorable à la dévolution du patrimoine à l'université d'Aix-Marseille dans le cadre financier fixé pour la reprise du mouvement de dévolution. La mission insiste cependant sur le fait que le financement par l'État des dépenses de mise en sécurité, au moins à leur niveau actuel, et de l'Ad'AP dans les conditions prévues, ainsi que le maintien des financements au titre du CPER, sont indispensables à l'équilibre économique de la dévolution.

Enfin, une autre piste de soutien aux investissements immobiliers mérite d'être étudiée dans le cadre du plan Campus en permettant de réutiliser les gains de taux sur les financements du plan Campus pour des opérations immobilières supplémentaires. L'université d'Aix-Marseille pourrait sans doute bénéficier d'une telle mesure au travers d'un avenant à la convention de versement de la dotation Campus autorisant l'utilisation de ces reliquats de financement pour d'autres investissements immobiliers que ceux de l'opération Campus, qui auront été de toute façon réalisés.

ANNEXE VIII – ÉTUDE DE CAS

Université de Tours

SOMMAIRE

1. L'UNIVERSITE DE TOURS VOIT DANS LA DEVOLUTION UN MOYEN D'ACCELERER LA RENOVATION ET LA RATIONALISATION DE SON PATRIMOINE, VOIRE DE PORTER DE NOUVEAUX PROJETS IMMOBILIERS.....	1
1.1. L'université de Tours, née en 1970 par scission de l'université de Tours-Orléans, constitue un acteur territorial important, qui accueille plus de 25 000 étudiants et dispose d'un patrimoine de 225 000 m ²	1
1.2. La stratégie de l'université de Tours, que la dévolution pourrait favoriser, consiste à rationaliser ses implantations et à rénover son patrimoine en recourant notamment à l'emprunt.....	3
2. L'UNIVERSITE DE TOURS, QUI DISPOSE D'UN PATRIMOINE EN ASSEZ BON ETAT, CONDUIT CEPENDANT UNE POLITIQUE D'ENTRETIEN PEU LISIBLE ET PEU VOLONTARISTE	5
2.1. L'université de Tours peut encore améliorer la connaissance de son patrimoine, qui est cependant satisfaisante, en se dotant d'un véritable système d'information patrimoine.....	5
2.2. L'université de Tours dispose d'un patrimoine en bon état, mais les dépenses d'entretien qu'elle a consacrées à l'immobilier ont été limitées au cours des dernières années et leur identification est difficile.....	6
3. L'UNIVERSITE DE TOURS PEUT ENCORE AMELIORER L'ORGANISATION DE SA FONCTION IMMOBILIERE, QUI MANQUE D'UNE GOUVERNANCE BIEN IDENTIFIEE ET D'UNE PROGRAMMATION A LONG TERME	10
3.1. La fonction immobilière, créée en 2010 avec le premier schéma directeur immobilier de l'université, a été réorganisée en 2014 mais reste encore assez éclatée et insuffisamment dotée en moyens humains.....	10
3.2. Le processus actuel de décision en matière immobilière reste peu étoffé et aucune évolution convaincante n'est envisagée à ce stade par l'université.....	11
3.3. Les documents de programmation immobilière souffrent d'un manque d'actualisation et restent encore assez sommaires	12
4. CONCLUSION	16

1. L'université de Tours voit dans la dévolution un moyen d'accélérer la rénovation et la rationalisation de son patrimoine, voire de porter de nouveaux projets immobiliers

1.1. L'université de Tours, née en 1970 par scission de l'université de Tours-Orléans, constitue un acteur territorial important, qui accueille plus de 25 000 étudiants et dispose d'un patrimoine de 225 000 m²

L'université François Rabelais de Tours a été créée en 1970 par séparation de l'ancienne université d'Orléans-Tours, elle-même créée quelques années auparavant, en 1962. Elle propose un large spectre de formations (arts et sciences humaines, droit, économie, gestion et commerce, lettres et langues, santé, sciences et techniques, formations technologiques et d'ingénieurs¹) et de laboratoires de recherche (34 laboratoires et structures labellisées). **Elle constitue un acteur territorial important à plusieurs titres :**

- ◆ **l'université de Tours compte en 2015 plus de 25 000 étudiants**, dont 2 700 étudiants étrangers, 1 360 enseignants et enseignants-chercheurs et 1 110 personnels BIATSS. L'université connaît en outre une augmentation sensible de son nombre d'étudiants puisqu'elle en comptait environ 22 600 en 2011, soit un taux de croissance annuel moyen de 2,52 % sur la période ; elle s'attend à accueillir près de 30 000 étudiants en 2020² ;
- ◆ **l'université de Tours possède un patrimoine important, représentant 607 589 m² de surface foncière et 225 118 m² SHON de surface bâtie, très majoritairement situé à Tours même (88,8 %) et dans son agglomération (92,3 %)**, ce qui en fait une « université dans la ville ». Cependant il n'a jamais été envisagé de regrouper sur un campus unique les composantes qui se répartissent entre 34 sites et 95 bâtiments. L'université est affectataire en grande majorité de biens de l'État (91 % du bâti) tandis que les collectivités mettent à sa disposition 7 % du bâti ; l'université détient très peu de biens en propre ; la valeur totale de ce patrimoine est estimée selon France Domaine³ à plus de 211 M€, dont 192 M€ pour les biens appartenant à l'État ;
- ◆ **l'université de Tours fait partie depuis juillet 2015⁴ de la communauté d'universités et d'établissements (COMUE) « université confédérale Léonard de Vinci »**, issue de la fusion entre la COMUE Centre-Val-de-Loire et la COMUE Limousin-Poitou-Charentes et qui rassemble les universités de Tours, Orléans, Poitiers (déjà bénéficiaire de la dévolution), La Rochelle⁵ et Limoges, ainsi que deux écoles d'ingénieurs - l'ISAE-ENSMA et l'INSA Centre Val de Loire.

¹ Elle compte deux IUT et une école d'ingénieurs.

² Source : rapport compte financier 2015.

³ Dernière estimation datant de 2014 pour les biens de l'État, à l'exception du site de Blois.

⁴ Décret n° 2015-857 du 13 juillet 2015 portant approbation des statuts de la communauté d'universités et établissements « Université confédérale Léonard de Vinci ».

⁵ Laquelle envisage de rejoindre la COMUE Aquitaine.

Annexe VIII

Tableau 1 : Régime de propriété du patrimoine de l'université de Tours

Propriétaire	Surface foncière (en m ²)	%	Surfaces bâties (en m ² SHON)	%
État	433 985	71,4	204 869	91,0
Université	2 535	0,4	213	0,1
Collectivités	44 405	7,3	15 828	7,0
Autres ⁶	126 664	20,9	4 208	1,9
TOTAL	607 589	100,0	225 118	100,0

Source : Université de Tours.

Tableau 2 : Estimation de la valeur du patrimoine immobilier de l'université de Tours par France Domaine

Propriétaire	Valorisation du non bâti	Valorisation du bâti	Valorisation totale
État	14 250 900	177 333 200	191 584 100
Université	31 500	568 500	600 000
Collectivités	1 603 000	13 265 000	14 868 000
Autres	432 000	3 618 000	4 050 000
TOTAL	16 317 400	194 784 700	211 102 100

Source : Université de Tours.

La situation financière de l'université, analysée par la mission sur la base des trois derniers exercices, **est stable et n'appelle pas d'inquiétudes à court terme**, en dépit d'un poids très important des charges de personnel dont la progression est cependant contenue sur la période :

- ◆ le résultat net global s'est établi en moyenne à 3 630 425 € sur la période 2013-2015 et a atteint 4 185 330 € en 2015 ; cependant, ce résultat reste limité par rapport aux dépenses de fonctionnement de l'établissement (2,1 %), composées à 79,6 % par les charges de personnel ;
- ◆ la capacité d'autofinancement (CAF) s'est établie en moyenne à 7 260 326 € sur la période 2013-2015 et a atteint 7 372 485 € en 2015 ;
- ◆ le fonds de roulement, qui a atteint 24 028 799 € en 2015, représente 48 jours de fonctionnement en 2015 contre 39 jours en 2014 ;
- ◆ enfin, la trésorerie progresse sensiblement de 17,2 % entre 2013 et 2015 ; elle atteint un niveau de 34 805 063 € en 2015, soit 69 jours de fonctionnement, contre 53 jours en 2014.

Tableau 3 : Situation financière consolidée de l'université de Tours

	2013	2014	2015
Compte financier	208 916 236	205 317 893	211 795 810
<i>Dont fonctionnement</i>	<i>192 430 616</i>	<i>195 926 931</i>	<i>197 747 777</i>
<i>Dont masse salariale</i>	<i>151 597 273</i>	<i>156 005 260</i>	<i>155 640 762</i>
<i>Dont investissement</i>	<i>16 485 620</i>	<i>9 390 962</i>	<i>14 048 033</i>
Résultat de l'exercice	4 628 114	2 077 831	4 185 330
Capacité d'autofinancement	8 219 561	6 188 932	7 372 485
Trésorerie	29 698 947	29 090 424	34 805 063
Fonds de roulement	21 507 346	21 287 028	24 028 799
<i>Dont fonds de roulement mobilisable</i>	<i>N.D.</i>	<i>14 235 546,00</i>	<i>N.D.</i>

Source : Comptes financiers 2013 à 2015 ; mission.

⁶ Centre hospitalier régional universitaire, Cyclopharma.

1.2. La stratégie de l'université de Tours, que la dévolution pourrait favoriser, consiste à rationaliser ses implantations et à rénover son patrimoine en recourant notamment à l'emprunt

L'université de Tours a la caractéristique d'être implantée sur de nombreux sites répartis sur l'agglomération de Tours et de Blois et, de façon plus marginale, à Chinon. Cette situation est le résultat des circonstances depuis les années 1970, qui se sont traduites par une évolution erratique de son patrimoine :

- ◆ dans un premier temps, au début des années 1970, l'université a dû compléter le patrimoine qui lui avait été mis à disposition par de nouvelles constructions ;
- ◆ plus de quinze ans sont passés sans nouvelles constructions avant que la très forte augmentation des effectifs constatée pendant les années 1980 n'oblige à une reprise des constructions, parfois dans l'urgence, dans le cadre du schéma Université 2000 ;
- ◆ entre le début des années 1990 et aujourd'hui, la surface du patrimoine a finalement plus que doublé, passant de 100 000 m² à plus de 225 000 m² ; mais compte tenu de l'impossibilité d'extension des sites existants, l'augmentation des surfaces a conduit à la multiplication des sites, passant de 10 à 34 sites aujourd'hui.

L'université « a pris la décision en 2008 de réaliser son schéma directeur immobilier (SDI) afin d'apporter plus de cohérence dans les décisions concernant l'évolution de son patrimoine immobilier à court et à moyen terme »⁷. Elle a conduit la réflexion sur son patrimoine à partir de ces constats : si la majorité des besoins en surfaces nouvelles avaient été pris en compte, la forte dispersion des sites, une certaine inadéquation des surfaces aux besoins, des coûts d'exploitation assez élevés et l'état de certains bâtiments constituaient autant de handicaps. Cette démarche s'est concrétisée sous la forme d'un scénario retenu pour le schéma directeur immobilier qui a été validé par le conseil d'administration le 28 juin 2010, Le SDI a été repris ensuite en 2011 dans le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) qui définit les objectifs pour la période 2012-2016.

Le scénario stratégique retenu par l'université de Tours repose principalement sur les axes suivants :

- ◆ **rationaliser l'utilisation des sites universitaires** : si le SPSI n'a pas à ce jour fondamentalement modifié les implantations dans l'agglomération tourangelle, l'université a privilégié des efforts d'organisation et de pilotage au travers de la création de grands pôles de gestion immobilière regroupant plusieurs sites⁸ ;

⁷ Source : Schéma pluriannuel de stratégie immobilière (version modifiée)- 20 décembre 2011.

⁸ Selon le schéma directeur immobilier (SDI), il s'agit à l'horizon 2020 de constituer six pôles concentrés à Tours :

- ◆ un pôle Présidence et Services Centraux, sur le site du Plat d'Étain ;
- ◆ un pôle Lettres Langues – Arts et Sciences Humaines, sur le site Tanneurs ;
- ◆ un pôle Médecine, sur les sites Tonnellé et La Riche ;
- ◆ un pôle Sciences et Techniques et Pharmacie, sur le site Grandmont ;
- ◆ un pôle Droit Economie et Sciences Sociales, sur le site de Portalis ;
- ◆ un pôle IUT à Luthier.

- ◆ **procéder à la réhabilitation des bâtiments les plus anciens en priorité :**
 - **l'université bénéficie pour cela du CPER 2015-2020** pour un total de 44 M€ ; l'université a cependant indiqué que les collectivités pourraient revoir à la baisse leurs financements apportés dans le cadre du CPER au projet de regroupement sur un même site de l'école polytechnique universitaire (- 7 M€ sur un montant global initial de 22 M€ pour ce projet) ;
 - **l'université souhaite également recourir à l'emprunt** pour financer la remise à niveau de son patrimoine (réhabilitations de l'IUT de Tours Nord et du site des Tanneurs, inscrites au CPER 2015-2020) : l'université a reçu une offre de prêt « croissance verte » de 5 M€ à taux zéro pour la réhabilitation de l'IUT, et l'avis favorable du DRFIP, prévu à l'article R. 719-93 du code de l'éducation vient d'être obtenu. L'encaissement des fonds interviendra en 2016 ;
 - enfin, l'université a recruté récemment un énergéticien pour maîtriser les dépenses d'énergie dans une approche environnementale, avec pour objectif de moyen terme une diminution des dépenses annuelles de 0,5 à 0,6 M€.
- ◆ **adapter et optimiser l'utilisation des espaces** à travers plusieurs leviers :
 - le renforcement des missions de la cellule d'aide au pilotage afin d'identifier les possibilités de mutualisations ;
 - le déploiement du numérique et son impact sur l'utilisation des locaux : l'université s'inscrit dans la dynamique numérique portée par la COMUE et dans la stratégie régionale à laquelle elle est étroitement associée. Les effets du télétravail mis en place à compter de la rentrée 2016, qui ont fait l'objet d'une présentation au comité technique d'établissement en juin 2016, modifieront également l'appropriation de l'espace ;
 - le soutien aux plates-formes mixtes public-privé de recherche collaborative, notamment dans les secteurs de pointe de la microélectronique, et du bio-médicament (l'université de Tours a dans ce cadre construit un institut des biomédicaments et des cosmétiques qui a bénéficié d'un Labex, le Labex Mablmpove).

L'université de Tours porte également un nouveau projet en dehors de son SPSI, mais qui apparaît encore peu abouti à ce jour : il s'agit du projet d'une école publique de management, qui serait soutenu par le recteur et par la région mais ne relève ni du SPSI, ni du CPER 2015-2020. Aucun plan de financement n'a été présenté par l'université.

L'université de Tours a manifesté son intérêt pour une dévolution totale du patrimoine de l'État dont elle est aujourd'hui affectataire, en mettant en avant les raisons suivantes :

- ◆ la dévolution confèrerait à l'université des marges de manœuvre budgétaires grâce à la bonne gestion de l'existant et à l'optimisation du parc immobilier ;
- ◆ la pleine propriété du patrimoine placerait l'université au cœur des projets d'urbanisation de la ville, du département et de la région, et ferait d'elle un acteur local incontournable, à la fois opérateur de l'État et décideur autonome ; l'université fait en effet état de réticences des collectivités locales pour engager des financements dans des bâtiments qui sont propriété de l'État, que la dévolution du patrimoine permettrait au moins pour partie de lever.

Le nouveau président de l'université de Tours élu en mai 2016 s'inscrit dans la continuité des ambitions stratégiques portées par son prédécesseur. Cette continuité trouve une garantie supplémentaire en la gouvernance de la COMUE Léonard de Vinci dirigée par l'ancien président de l'université de Tours.

2. L'université de Tours, qui dispose d'un patrimoine en assez bon état, conduit cependant une politique d'entretien peu lisible et peu volontariste

La mission a cherché à mesurer :

- ◆ le degré de connaissance qu'a l'université de l'état du patrimoine dont elle est aujourd'hui affectataire ainsi que des exigences de remise à niveau et de gestion courante de ce patrimoine ;
- ◆ l'estimation que fait l'université des possibilités de valorisation de son patrimoine ainsi que sa capacité d'anticipation des besoins futurs liés aux activités de formation, de recherche, de gestion, de vie étudiante, etc.

2.1. L'université de Tours peut encore améliorer la connaissance de son patrimoine, qui est cependant satisfaisante, en se dotant d'un véritable système d'information patrimoine

Sur le plan de l'inventaire et de la connaissance de son patrimoine, la mission constate que :

- ◆ l'université dispose de trois fichiers Excel qui lui permettent de faire l'inventaire et de connaître pour partie l'état de son patrimoine :
 - un premier fichier recensant le non bâti ;
 - un deuxième fichier recensant les surfaces utiles des locaux de l'ensemble du patrimoine ;
 - un troisième fichier recensant les informations relatives à chaque bâtiment ; l'université a par ailleurs fait actualiser par France Domaine en octobre 2014 la valorisation à l'actif de son patrimoine immobilier ;
 - l'université termine par ailleurs un travail de numérisation des plans au format Autocad ;
- ◆ il n'existe pas de diagnostics techniques généralisés. L'université procède cependant à des diagnostics sur des sujets particuliers (accessibilité, SSI, etc.) ou sur des bâtiments spécifiques lorsque le besoin s'en fait sentir ;
- ◆ l'université ne dispose pas d'outil de gestion de patrimoine dès lors que les fichiers Excel évoqués *supra* ne peuvent aux yeux de la mission tenir lieu de SI patrimoine ;

Sur le plan de la comptabilité en matière patrimoniale, la mission relève que :

- ◆ l'université applique une approche par composants pour l'amortissement de ses immobilisations corporelles depuis 2010 ;
- ◆ la gestion des amortissements est centralisée. La charge nette d'amortissement pour l'immobilier a presque doublé depuis 2012 mais ne représente que 0,4 M€ en 2015⁹, montant qui ne permet pas de constituer une capacité d'autofinancement en mesure de financer les investissements futurs ;
- ◆ ce constat traduit le choix d'imputer les dépenses de maintenance plutôt en section de fonctionnement et de se limiter par conséquent à un entretien curatif. Le financement des investissements sur le patrimoine essentiellement sur subventions ne favorise pas non plus la constitution d'une capacité d'autofinancement en vue des futurs travaux de renouvellement.

⁹ 0,4 M€ pour l'immobilier sur une charge nette globale des amortissements de 3,2 M€ en 2015.

Sur le plan de l'occupation des locaux, le taux d'occupation globale (amphithéâtres et salles banalisées) est de 65 % en 2014, en-deçà de la moyenne nationale de 72 % – il n'a pas été renseigné à la date de la mission pour l'année 2015.

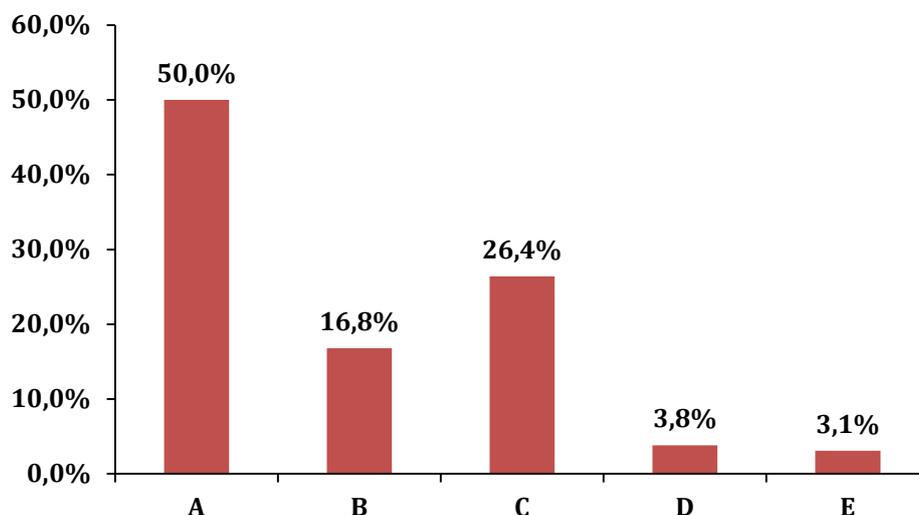
2.2. L'université de Tours dispose d'un patrimoine en bon état, mais les dépenses d'entretien qu'elle a consacrées à l'immobilier ont été limitées au cours des dernières années et leur identification est difficile

L'analyse par la mission des données transmises par l'université de Tours a conduit aux constats suivants :

1/ En 2015, l'état du bâti, s'il est inégal dans son ensemble, est supérieur à la moyenne nationale : 66,8 % du bâti est dans un bon état général (catégories A et B)¹⁰ contre 62,1 % au niveau national, tandis que 6,9 % se trouve dans un état de vétusté avancé (catégories D et E) contre 12,8 % au niveau national. Deux bâtiments, d'une surface cumulée d'environ 7 000 m² SHON soit 3 % de la surface bâtie totale, ont cependant reçu un avis défavorable de la commission de sécurité à la date de la mission.

En 2020, à l'issue du CPER actuel, le patrimoine devrait être à 93 % en bon état général (catégories A et B) et la part des bâtiments vétustes devrait devenir marginale (1,5 % de la surface en catégories D et E), ce qui constitue un point positif dans l'hypothèse de la dévolution.

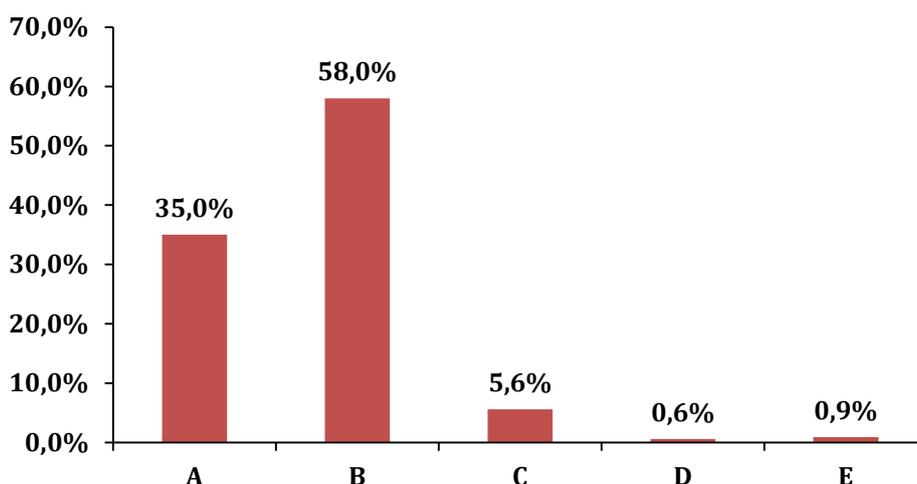
Graphique 1 : État du bâti de l'université de Tours¹¹ par répartition des surfaces en catégories allant de A (très bon état) à E (remplacement nécessaire à court terme)



Source : Université de Tours.

¹⁰ Classification de l'état qualitatif des bâtiments du MENESR (catégories) : A : bâtiment construit ou réhabilité depuis moins de 10 ans ; B : interventions lourdes à prévoir exclusivement sur le clos et le couvert (bâtiment de 10 à 20 ans) ; C : interventions lourdes sur le clos, le couvert et les installations techniques (bâtiment de plus de 20 ans) ; D : bâtiment inadapté aux activités d'enseignement et de recherche ; E : bâtiment à démolir ou à restructurer en totalité dans le cadre d'un contrat de plan Etat région (CPER).

¹¹ Patrimoine pour lequel l'université de Tours assure les charges du propriétaire.

Graphique 2 : État du bâti de l'université de Tours¹² à horizon 2020

Source : Université de Tours.

2/ L'analyse des dépenses immobilières et des besoins futurs conduit cependant à plusieurs remarques de la part de la mission :

- ◆ **l'identification des dépenses immobilières effectuées au cours des dernières années reste délicate à faire et *in fine* peu compréhensible :**
 - les postes comptables présentés dans les comptes financiers ne correspondent pas au périmètre ou aux distinctions retenues par l'université de Tours pour définir son budget de fonctionnement immobilier, par ailleurs éclaté entre la direction technique de l'immobilier (DTI) et les antennes techniques, voire pour partie les composantes (voir 3.1) ; ainsi, les dépenses de maintenance et d'entretien, de même que les montants inscrits en locations immobilières et en charges locatives de copropriété, diffèrent entre les postes comptables et les documents de suivi budgétaire de la DTI ; à titre d'illustration, l'entretien et les réparations sur biens immobiliers représentent en 2015 471 123 € dans les premiers contre 219 995 € dans les seconds, à la suite d'un retraitement des données qui nuit à leur lisibilité et à leur cohérence¹³ ;
 - l'identification du GER au sein des différents postes s'avère très délicate, et des chiffres divergents ont dans un premier temps été produits par l'université, ce qui montre que le suivi n'en est pas encore bien assuré ; par ailleurs, les dépenses de fonctionnement suivies par la DTI ne font pas mention du nettoyage ;
- ◆ **l'estimation des travaux nécessaires apparaît peu claire, voire absente :**
 - pour la maintenance, le budget prévisionnel 2016 est peu détaillé : le poste « entretien courant et gros entretien », entre le niveau central et les antennes techniques immobilières (ATI), s'élève à 1 535 000 €, mais, s'agissant des ATI, la somme prévue au budget n'est pas affectée entre maintenance et gros entretien.
 - pour la mise en sécurité et l'accessibilité, le programme pluriannuel d'investissement immobilier (PPI) fait simplement apparaître un montant total de 3 M€ sur 2017-2020, réparti à parts égales sur les années 2017 et 2020 ;
 - par ailleurs, un document recensant les besoins en maintenance lourde au 4 juin 2015 a été transmis à la mission mais son statut est peu clair et son caractère opérationnel limité (voir 3.3) ;

¹² Patrimoine pour lequel l'université de Tours assure les charges du propriétaire.

¹³ Le montant réalisé à retenir est cependant bien de 471 123 €.

Annexe VIII

Sous ces différentes réserves, il apparaît, selon les données transmises par l'université de Tours, que :

- ◆ **en dépenses d'investissement, l'université a financé des opérations immobilières à hauteur de 7,6 M€ par an en moyenne sur la période 2012-2015 ;**
- ◆ le budget 2016 maintenance alloué aux pôles immobiliers est de 930 000 €, enveloppe identique depuis 2010 ;
- ◆ les dépenses de GER se sont établies en moyenne à un peu plus de 0,5 M€ sur la période 2012-2015 ; elles ont représenté un peu plus de 0,4 M€ en 2015, soit un **niveau très faible de 1,79 €/m².**

3/ Enfin, l'université de Tours n'a pas réalisé de cession et n'envisage pas d'en conduire, même si elle estime qu'un potentiel de rationalisation existe puisqu'elle fait état d'excédents ou de déficits de capacités selon les différentes composantes.

*

Les prérequis en termes de connaissance du patrimoine sont remplis par l'université de Tours. Le bon état général dans lequel se trouve se patrimoine constitue par ailleurs un facteur facilitateur dans l'hypothèse d'une dévolution.

En revanche les prérequis relatifs à la bonne identification des dépenses immobilières, passées ou prévisibles, ne le sont pas, et la situation d'ensemble indique une politique d'entretien peu volontariste au cours des années passées et peu lisible pour les années futures.

Tableau 4 : Tableau de suivi des dépenses d'investissement et de fonctionnement en matière immobilière (hors fluides) de l'université de Tours

classe de compte (n°)	Réalisé 2012	Réalisé 2013	Réalisé 2014	Réalisé 2015	Total 2012-2015
Dépenses de fonctionnement (hors fluides)					
Travaux d'entretien et de maintenance réalisés sur les biens immobiliers par les Antennes Techniques de l'Immobilier (ATI)	654 856,79 €	897 701,99 €	820 666,32 €	716 344,58 €	3 089 569,68 €
Diverses dépenses de fonctionnement (hors ATI)	344 653,27 €	248 397,95 €	225 172,68 €	216 364,02 €	1 034 587,92 €
Fournitures d'entretien et de petit équipement	130 462,02 €	109 253,49 €	107 450,92 €	68 960,76 €	416 127,19 €
Locations immobilières	77 802,85 €	92 858,89 €	71 558,25 €	74 065,91 €	316 285,90 €
Charges locatives et de copropriété	67 373,78 €	57 027,19 €	69 165,76 €	55 076,44 €	248 643,17 €
Entretien et réparations sur biens immobiliers	579 249,74 €	320 298,58 €	756 887,02 €	219 994,86 €	1 876 430,20 €
Marché d'entretien du P2 (installations thermiques et techniques/hors G2)	383 938,98 €	382 580,94 €	- €	- €	766 519,92 €
Marché d'entretien du P3 (Gros entretien et renouvellement des équipements)	203 380,13 €	216 604,76 €	207 605,99 €	212 388,17 €	839 979,05 €
Ascenseurs	49 145,31 €	53 217,39 €	57 313,66 €	56 820,94 €	216 497,30 €
Barrières automatiques	9 416,30 €	10 352,14 €	10 140,88 €	10 781,53 €	40 690,85 €
Système de Sécurité Incendie / Désenfumage	28 593,37 €	59 469,31 €	74 186,07 €	80 160,87 €	242 409,62 €
Extincteurs	11 794,46 €	14 214,31 €	18 173,51 €	16 126,38 €	60 308,66 €
Assurances	12 677,71 €	6 025,60 €	7 665,56 €	19 259,32 €	45 628,19 €
Frais d'études	101 962,76 €	35 726,20 €	45 803,77 €	87 518,30 €	271 011,03 €
Electricité	14 624,69 €	29 761,61 €	19 582,65 €	25 138,73 €	89 107,68 €
Gaz, Chauffage	7 989,28 €	7 585,51 €	3 666,96 €	9 332,62 €	28 574,37 €
Marchés de Vérifications Techniques Réglementaires (VTR)	9 872,98 €	4 979,11 €	6 194,52 €	6 147,34 €	27 193,95 €
Ascenseurs	15 237,04 €	9 213,65 €	8 760,02 €	12 141,69 €	45 352,40 €
Système de Sécurité Incendie / Désenfumage	1 050,00 €	2 066,34 €	1 961,28 €	109,00 €	5 186,62 €
Taxe foncière et autres impôts locaux	2 704 081,46 €	2 557 334,96 €	2 511 955,82 €	1 886 731,46 €	9 660 103,70 €
Dépenses d'investissement					
Réalisation de travaux structurants (réhabilitation, adaptation, mise en accessibilité et sécurité)	9 597 695,88 €	8 800 321,13 €	3 353 698,18 €	2 777 741,06 €	24 529 456,25 €
Opérations immobilières individualisées (construction, aménagement) (hors opérations maîtrise d'ouvrage Etat)	1 575,00 €	252 855,37 €	103 028,55 €	5 042 905,53 €	5 400 364,45 €
Acquisitions de biens propres	- €	505 100,00 €	- €	- €	505 100,00 €
Total	9 599 270,88 €	9 558 276,50 €	3 456 726,73 €	7 820 646,59 €	30 434 920,70 €

Source : Université de Tours.

3. L'université de Tours peut encore améliorer l'organisation de sa fonction immobilière, qui manque d'une gouvernance bien identifiée et d'une programmation à long terme

3.1. La fonction immobilière, créée en 2010 avec le premier schéma directeur immobilier de l'université, a été réorganisée en 2014 mais reste encore assez éclatée et insuffisamment dotée en moyens humains

L'université de Tours a validé en juin 2010 son premier schéma directeur immobilier. La direction technique de l'immobilier (DTI) a été créée en 2010 dans ce contexte. **Elle est rattachée fonctionnellement au directeur général des services (DGS)**. Elle comprend un service central et cinq antennes techniques déconcentrées correspondant aux cinq pôles immobiliers de Grandmont, Portalis, Tanneurs, Tonnellé et Plat d'Étain qui recouvrent le périmètre des anciens comités de gestion de l'immobilier qui étaient gérés par les composantes. Deux autres pôles immobiliers, de l'IUT de Tours Nord et de Blois, ont conservé leur propre service technique.

1/ À la recherche d'un équilibre entre le niveau central et les composantes, l'université de Tours a revu l'organisation de la direction technique de l'immobilier en 2014.

Les missions de la DTI à sa création en 2010 avaient été recentrées sur la maintenance. Les antennes techniques lui étaient directement rattachées. Les travaux d'adaptation des locaux restaient gérés par les composantes. Mais le positionnement des responsables d'antenne, pris en tenaille entre les demandes des composantes et la DTI, a montré des limites. En 2014, l'organisation de la DTI a été revue et **les antennes techniques rattachées à la DTI et au DGS**.

Au niveau central, la DTI a une mission de conseil technique auprès de la présidence pour l'élaboration des documents de programmation immobilière et pour la préparation des CPER et du contrat quinquennal. **Elle est chargée de la gestion des opérations d'investissement** (constructions, mise en sécurité, adaptation lourdes), soit en maîtrise d'ouvrage directe (pour les opérations en site occupé), soit en participant aux opérations sous maîtrise d'ouvrage externe (rectorat pour les constructions neuves). **Elle coordonne les antennes techniques et contribue à la préparation et à l'exécution du budget** annuel qui lui est alloué. Pour les aspects financiers, une antenne financière de l'immobilier est identifiée au sein de la direction des services financiers de l'université.

Au niveau local, elle assure le conseil technique auprès des composantes relevant des pôles immobiliers, **effectue le recensement et le suivi des surfaces** (fichiers surfaces et dossiers techniques), **conduit les opérations de mise en sécurité et de maintenance** inscrites dans son budget **et procède aux vérifications techniques et contrôle des installations**.

La répartition des compétences entre la DTI et les composantes est la suivante :

- ◆ la DTI est compétente sur l'ensemble des opérations d'investissement, de maintenance et d'exploitation courante du patrimoine immobilier, à l'exception des bâtiments utilisés par les deux IUT de Tours et de Blois qui ont leur propre service ;
- ◆ les composantes n'ont pas de moyens humains affectés à la gestion de l'immobilier. Elles peuvent attribuer des crédits pour des opérations d'adaptation de locaux, le suivi des opérations étant ensuite assuré par les antennes techniques ;
- ◆ la gestion des fluides est centralisée depuis 2016. Les antennes techniques assurent les interfaces techniques avec les exploitants.

Deux ans après sa mise en place, cette organisation fonctionnelle partagée n'est pas pleinement satisfaisante :

- ◆ elle génère encore des contentieux entre composantes et antennes ;
- ◆ elle conduit à un éclatement des différents budgets, notamment pour la maintenance, ce qui réduit la lisibilité et la bonne identification des dépenses immobilières ;

2/Les moyens humains consacrés à l'immobilier sont limités et devront être renforcés dans l'hypothèse d'une dévolution.

La DTI regroupe deux bureaux au niveau central, avec 8,1 ETP (dont 4,8 de catégorie A) :

- ◆ le bureau de gestion technique, exploitation, maintenance (BGTEM) ;
- ◆ le bureau des opérations. L'emploi d'assistant ingénieur (ASI), chargé d'opération, est vacant depuis septembre 2015.

Un responsable est à la tête de chaque antenne technique en charge des cinq pôles immobiliers. Ces antennes techniques totalisent 24,5 ETP (dont 3,2 de catégorie A). Au total la fonction immobilière, DTI, antennes techniques et les deux antennes d'IUT, représente 38 ETP.

Ces moyens paraissent insuffisants à la mission, pour assurer toutes les missions de la DTI (opérations d'investissement, maintenance et exploitation courantes en régie, etc.) **pour plus de 225 000 m² de surfaces bâties.** L'externalisation ne compense pas cette insuffisance de moyens. Elle porte sur des prestations touchant à la sécurité, traditionnellement confiées au secteur privé : ascenseurs, extincteurs, vérifications réglementaires des installations, etc. Le chauffage fait également l'objet d'un contrat complet P1/P2/P3.

3/La coordination est étroite entre la DTI et les fonctions support.

Le suivi des grosses opérations est assuré de façon conjointe par les gestionnaires du bureau des opérations, les services financiers (cellule des marchés et antenne financière de l'immobilier, au sein de la direction des services financiers), et l'agence comptable (service facturier). Le suivi financier des dépenses de maintenance courante est effectué par le secrétariat administratif et financier des antennes techniques, l'antenne financière de l'immobilier et l'agence comptable (service facturier).

Cette coordination repose sur un outil commun de gestion financière sous Excel, très complet et partagé entre la DTI, la direction des services financiers et l'agence comptable.

3.2. Le processus actuel de décision en matière immobilière reste peu étoffé et aucune évolution convaincante n'est envisagée à ce stade par l'université

La volonté politique de l'université de Tours de s'approprier la dévolution du patrimoine est incontestable, mais la problématique immobilière n'est pas clairement identifiée au sein des processus de gouvernance:

- ◆ la vice-présidente du conseil d'administration est chargée du dossier de l'immobilier ; la prise de décision en CA porte principalement sur les opérations CPER, dont le conseil d'administration valide le contenu sur la base des dossiers d'expertise élaborés par la DTI ;

Annexe VIII

- ◆ en-dehors du CA, il n'existe pour l'instant aucune instance pour traiter des questions immobilières. Il est prévu que la commission des moyens, qui réunit les directeurs de composantes, soit élargie à des représentants des enseignants-chercheurs, des personnels et des étudiants, élus parmi les membres du conseil d'administration. Cette nouvelle configuration permettra d'étendre les compétences de la commission des moyens à l'immobilier.

Dans l'hypothèse d'une dévolution, l'université indique que :

- ◆ l'organisation évoluera vers un renforcement des compétences juridiques afin de sécuriser le périmètre d'action de l'université qui intègre les questions liées à l'immobilier;
- ◆ la gestion des surfaces, entretien, maintenance, sera également confortée en s'appuyant sur des entreprises adaptées, ce qui permettrait en même temps à l'université d'atteindre le taux de 6 % de personnes en situation de handicap employées indirectement par elle.

Pour la mission, ces évolutions organisationnelles ne relèvent pas d'un cadre de pilotage pour l'immobilier et ne peuvent qu'apporter une réponse partielle aux besoins en personnels et en qualification de la DTI.

3.3. Les documents de programmation immobilière souffrent d'un manque d'actualisation et restent encore assez sommaires

L'université dispose d'un schéma directeur immobilier élaboré en partenariat avec la caisse des dépôts et consignations et le cabinet Algoé consultants, et validé par le conseil d'administration en juin 2010. Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière qui en découle pour la période 2012-2016, remonte à décembre 2011. Il comprend plusieurs objectifs :

- ◆ l'achèvement des opérations du CPER 2007-2013 ;
- ◆ la réalisation d'opérations visant à la restructuration fonctionnelle des sites universitaires : densification et restructuration du site des Tanneurs¹⁴, transfert et regroupement de l'école polytechnique universitaire implantée sur trois sites différents sur le site de Grandmont à vocation scientifique et technologique ;
- ◆ l'amélioration du patrimoine immobilier à travers une meilleure connaissance de l'existant (audit thermique, numérisation des plans, diagnostic de maintenance) et une remise à niveau des bâtiments ;
- ◆ la réduction de l'impact environnemental de l'université avec la construction d'une chaufferie biomasse ;
- ◆ la réalisation d'opérations visant à améliorer le potentiel scientifique de l'université au niveau de la Maison des sciences de l'homme (MSH) et par l'extension d'un bâtiment sur le site du Centre hospitalier régional universitaire (CHRU).

¹⁴ Situé en centre-ville de Tours représentant 36 700 m² SHON.

Annexe VIII

Selon l'université, la quasi-totalité des paramètres du SPSI restent valables même si le SDI est à réactualiser. **Il apparaît cependant à la mission que le SPSI est, à l'exception des premier et dernier objectifs cités, resté assez largement sans suite, ou a du moins été fortement retardé¹⁵** tandis que l'université a engagé d'autres réflexions sur l'optimisation des locaux et le développement de nouveaux projets (voir 1.2), qui semblent également peu aboutis à la date de la mission. En revanche, la construction d'un bâtiment pour les besoins d'un institut des biomédicaments et des cosmétiques (Biocube Institute), qui figurait dans le SPSI au titre des « autres opérations susceptibles d'être inscrites dans la programmation 2012-2016 » a été réalisée dans le cadre du programme des investissements d'avenir et livrée en décembre 2015.

En tout état de cause, **il est donc nécessaire de réactualiser le SDI et le SPSI.**

¹⁵ L'audit thermique des bâtiments, partiel, est en cours, ainsi que la dématérialisation des plans, tandis que d'autres projets (réfection du clos des bâtiments du site Jean Luthier, regroupement de l'école polytechnique universitaire) ont été repoussés au CPER 2015-2020 (voir *infra*).

L'université de Tours a transmis à la mission plusieurs documents de programmation récents, qui sont cependant incomplets :

- ◆ un recensement au 4 juin 2015, par site et par niveau de criticité (urgent, à cinq ans, à dix ans), des besoins en maintenance lourde. Il comprend une cinquantaine d'opérations pour un montant de 5,0 M€, dont 1,4 M€ pour des interventions qui présentent un caractère urgent ; le statut de ce document ainsi que la nature des opérations qui y sont inscrites (entre GER, accessibilité, mise en sécurité, etc.) apparaissent cependant peu clairs ; il ne comporte aucune mention de financement ni même aucun phasage des opérations dans le temps, en dehors des trois seuils de criticité précédemment décrits ;
- ◆ un état d'avancement au 21 janvier 2016, des opérations immobilières inscrites au CPER 2015-2020 pour 44 M€ ; le document mentionne des changements possibles dans la programmation (voir ci-après) ;
- ◆ une prospective financière au 28 avril 2016 du programme pluriannuel d'investissement immobilier (PPI) 2015-2020, établi site par site, pour un montant de 56,8 M€ ; la mission constate que le PPI n'est pas complet :
 - le montant des financements CPER dédiés au projet de l'école polytechnique universitaire n'y est pas renseigné, ce qui a bien sûr une incidence forte sur le plan de financement global du PPI. Seul figure le financement sur fonds de concours de l'État pour 3 M€ ;
 - figurent dans le PPI les opérations immobilières individualisées (celles que l'on retrouve également dans le document de suivi du CPER) et les programmes récurrents de mise en sécurité, d'accessibilité et de gros travaux (au demeurant peu détaillés), mais pour autant l'intégralité des investissements immobiliers n'y sont pas inscrits ; ainsi, 5,4 M€ d'investissements sont présentés dans le PPI au titre de l'année 2015 contre 7,6 M€ selon le rapport sur le compte financier 2015 (page 38) et 7,8 M€ selon le document de suivi des dépenses utilisé par la DTI¹⁶. L'université a apporté des précisions, dans le cadre de la phase contradictoire, sur ces discordances, qui ne sont qu'apparentes mais traduisent une certaine difficulté à consolider les données rattachées au secteur immobilier, déjà relevé (voir 2.2)¹⁷.

Ces documents présentent en outre des incertitudes qui rendent les plans de financement d'au moins deux des quatre projets encore peu stabilisés :

- ◆ la réhabilitation de l'IUT Tours Nord – Jean Luthier d'un montant de 11 M€ voit son plan de financement changer : l'apport de 5,0 M€ effectué par la région est reporté sur le projet de restructuration des Tanneurs et remplacé par un premier prêt de 5,0 M€ auprès de la CDC ;
- ◆ la restructuration fonctionnelle du pôle immobilier des Tanneurs, estimée à 6,7 M€ en 2011, est inscrite au CPER 2015-2020 pour un montant qui varie entre 14 M€ et 20 M€, en fonction du montant d'apport en fonds propres que l'université pourra consentir ; elle semble également conditionnée à l'obtention d'un second prêt de 5 M€ auprès de la CDC ;
- ◆ le projet de l'école polytechnique universitaire pourrait connaître une forte baisse de ses financements, de 22 M€ à 15 M€ ; l'université n'a cependant guère précisé les conséquences de ce changement, sinon à dire que le programme de l'opération serait modifié pour rester dans le montant de 15 M€ ; elle n'a pas non plus présenté à la mission le phasage en plusieurs tranches comme le prévoyait le SPSI de 2011 ; enfin, ce projet n'est inscrit dans le PPI qu'à hauteur de 3 M€, concentrés en 2017.

¹⁶ Document « réalisé immobilier 2012-2015 » transmis à la mission.

¹⁷ Le montant exhaustif est à nouveau celui du compte financier 2015, soit 7,6M €.

En définitive, les prérequis à la dévolution en termes d'organisation de la fonction immobilière ne sont pas pleinement remplis par l'université de Tours, même si des pistes de progrès existent et pourraient se concrétiser rapidement :

- ◆ **si la mission reconnaît les compétences techniques dont dispose l'université en matière immobilière, ainsi que la coordination entre la DTI et les fonctions support, l'organisation fonctionnelle de la DTI repose sur un équilibre encore perfectible entre le niveau central et le niveau local.** L'absence d'une direction unique qui rassemble les activités concernant l'immobilier et le caractère limité des moyens humains dédiés à la fonction immobilière, constituent des points de vigilance dans l'hypothèse d'une dévolution ; **l'identification du pilotage immobilier apparaît encore insuffisante au sein des processus de gouvernance de l'université** et les pistes envisagées à la date de la mission ne sont pas d'une ampleur suffisante ;
- ◆ cependant, l'expérience de six années depuis la création de la DTI en 2010 en matière de gestion du patrimoine, de maîtrise d'ouvrage directe et l'arrivée récente d'un directeur général des services disposant d'une réelle expérience du montage d'opérations immobilières acquise dans une entreprise publique (avec des enjeux d'entretien de patrimoine, de cessions, de constructions, etc.), offrent des perspectives positives.

Les prérequis en termes de programmation immobilière ne sont pas non plus pleinement remplis dès lors que les outils de programmation présentent d'importantes limites à la date de la mission, qui les rendent peu opérationnels :

- ◆ **le SDI et le SPSI doivent être réactualisés** dans la mesure où ils n'intègrent pas les données liées à la réalisation du CPER 2007-2013, dont plusieurs opérations ont été abandonnées, ainsi que celles du CPER 2015-2020 ; en conséquence, ils ne sont pas en cohérence avec le PPI ; ces divers documents doivent aussi intégrer les projections qui découlent des réflexions menées sur l'optimisation de l'utilisation de l'espace ;
- ◆ **le PPI est peu détaillé et non-exhaustif ; en outre, aucun PPGE n'a été présenté à la mission ;**
- ◆ **le PPI et, in fine, la stratégie immobilière de l'université qui y est associée, ne dépassent pas l'horizon 2020.** Si l'université a fait valoir le choix d'une programmation délibérément prudentielle fondée sur des éléments sûrs de financement, il n'en reste pas moins que plusieurs scénarios au-delà de 2020 auraient pu être présentés ; en tout état de cause, l'absence de projection ne contribue pas à crédibiliser les nouveaux projets dont l'université serait porteuse.

Enfin, la mission constate que, malgré les relances qu'elle a adressées en ce sens à l'université de Tours, et les propositions d'appui méthodologique dont elles les a accompagnées, l'université n'a ni engagé ni présenté à la mission un travail de projection pluriannuelle des charges et produits qui seraient induits par une dévolution complète de son patrimoine immobilier, tels qu'il pourrait être inscrits au sein d'un budget annexe immobilier.

La mission n'a donc pas été en mesure de se prononcer sur la soutenabilité financière d'une éventuelle dévolution du patrimoine à l'université de Tours.

L'université de Tours travaille cependant au développement de sa projection financière 2016-2020 en collaboration avec la CDC, pour la partie immobilière, à partir du modèle adressé par la mission.

4. Conclusion

Si la volonté politique de l'université de Tours de s'approprier la dévolution du patrimoine est incontestable, la mission estime que les conditions de réussite d'une telle opération à l'horizon de 2017 ne sont pas remplies :

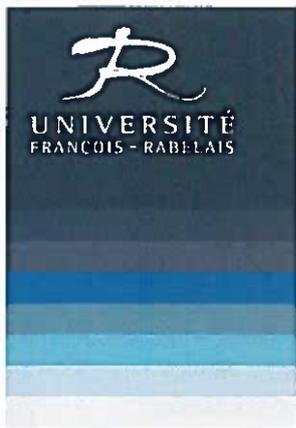
- ◆ l'université dispose certes d'un patrimoine en bon état, ce qui constitue un facteur facilitant la dévolution, et possède une connaissance satisfaisante de ce patrimoine ; la mission reconnaît également les compétences techniques dont dispose l'université en matière immobilière et la coordination qui existe entre la direction technique de l'immobilier et les fonctions support ;
- ◆ l'université a cependant montré plusieurs lacunes à ce stade :
 - l'identification du pilotage immobilier apparaît encore insuffisante au sein des processus de gouvernance de l'université ;
 - l'identification des dépenses immobilières, passées ou prévisibles, reste difficile, la situation d'ensemble indique une politique d'entretien peu volontariste au cours des années passées et peu lisible pour les années futures ;
 - les outils de programmation présentent d'importantes limites à la date de la mission, qui les rendent peu opérationnels, et aucune projection financière pluriannuelle dans l'hypothèse d'une dévolution n'a été présentée à la mission.

La dévolution doit faire de la gestion du patrimoine un élément important du projet d'établissement au même titre que la formation et la recherche, qu'elle a vocation à servir. Si cet objectif est indéniablement compris et recherché par l'université de Tours, sa capacité à déployer une stratégie immobilière soutenable et crédible n'a pas été démontrée à la date de la mission.

Ces constats amènent la mission à émettre un avis défavorable sur une éventuelle dévolution du patrimoine à l'université de Tours dès 2017, qui engagerait l'université dans un chantier trop important en trop peu de temps pour mener de front à la fois la sécurisation interne de la fonction et la maîtrise de sa stratégie immobilière.

La prise en compte des mesures correctrices préconisées permettra cependant à l'université de Tours de progresser rapidement dans le pilotage et la maîtrise de sa stratégie immobilière :

- ◆ la réponse du président de l'université, jointe à la présente annexe, corrobore l'analyse de la mission sur les constats et les préconisations. Ce courrier fait état des « nouvelles orientations » d'ordre organisationnel que l'université de Tours « entend mettre en œuvre dès la rentrée de septembre », ainsi que de l'acquisition d'un outil de gestion patrimoniale prévue au budget 2017 ;
- ◆ si l'année 2017 était consacrée à la sécurisation de la fonction immobilière et que les chantiers décrits par le président de l'université étaient effectivement réalisés, la dévolution du patrimoine à l'université de Tours pourrait intervenir en 2018.



Présidence

Réf : PhV/AMB/2016-4

Tours, le 20 juillet 2016

Université
François-Rabelais
de Tours

60, rue du Plat d'Étain
BP 12050
37020 Tours Cedex 1

www.univ-tours.fr

Objet : Observations de l'Université de Tours sur l'annexe X du rapport de la Mission

Les observations de la mission recueillent, pour un grand nombre, l'assentiment de la nouvelle équipe présidentielle et la confortent dans les nouvelles orientations qu'elle entend mettre en œuvre dès la rentrée de septembre, après passage devant les instances internes concernées.

Ce qui explique que les « *mesures correctives préconisées /.../ pour permettre de progresser rapidement dans le pilotage et la maîtrise de la stratégie immobilière* » (page 16) ont été, pour une bonne part, initiées dès juin de cette année. En ce sens, bon nombre de points négatifs relevés par la mission nous semblent avoir été levés depuis juin même si ces éléments d'information ne semblent pas être parvenus aux membres de la mission, ce dont nous nous excusons.

Par ailleurs, les différents services de l'université ont été largement mobilisés par l'installation de la nouvelle équipe présidentielle, le BR2, l'autoévaluation de l'établissement à restituer à l'HCERES début octobre 2016, ainsi que par la constitution et la présentation des réformes engagées par la nouvelle équipe : dans ce contexte, il est demandé à la mission de bien vouloir intégrer les nouveaux éléments communiqués dans notre réponse.

Enfin, le nouveau président en mai 2016 s'inscrit effectivement « *dans la continuité des ambitions stratégiques portées par son prédécesseur* » (page 4) et affirme très clairement « *la volonté politique de l'université de Tours de s'approprier la dévolution du patrimoine* » (page 11).

Nos observations portent sur deux catégories d'éléments :

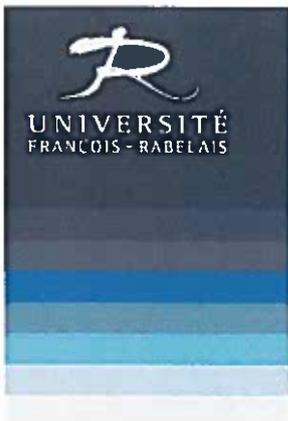
- des éléments proprement factuels (chiffres, postes, etc.) : des précisions et correctifs seront intégrés au corps du texte de l'Annexe, en rouge.
- des éléments organisationnels et stratégiques : ils sont recensés dans la présente note.

Éléments de réponse aux observations d'ordre organisationnel

Page 4 du rapport « adapter et optimiser l'utilisation des espaces »

Trois mesures nous permettront d'améliorer sensiblement l'optimisation de notre parc immobilier :

- La restructuration de la Cellule d'Aide au Pilotage, qui devient Service de l'Organisation et du Pilotage (SOP) en charge, notamment, d'indicateurs récurrents, dont des indicateurs immobiliers. Egalement en charge de mise en place de procédures sur l'ensemble de l'université,



Université
François-Rabelais
de Tours

60, rue du Plat d'Étain
BP 12050
37020 Tours Cedex 1

www.univ-tours.fr

elle est le guichet unique en matière d'indicateurs et de données chiffrées (ce qui remédiera à la divergence de chiffres parfois contradictoires émanant de sources multiples : point relevé par la mission) ;

- La mise en place d'une Direction de la Production Numérique et Multimédia (DPNM) dès la rentrée de septembre (après passage en CHSCT et CT début septembre), afin de dynamiser le numérique et la FOAD (Formation à distance) ;
- La mise en place du Télétravail à la rentrée 2016 (dispositif présenté en CHSCT, CT et Conseil d'administration, avec avis favorable dans toutes ces instances).

Page 4 du rapport : « la pleine propriété du patrimoine placerait l'université au cœur des projets d'urbanisation de la ville »

Trois points montrent l'importance de la place du patrimoine universitaire :

- L'université a été sollicitée en juin 2016 par la Communauté d'agglomération pour l'élaboration de sa stratégie de développement territorial.
- Les projets immobiliers récents ont été réalisés en concertation avec la Ville de Tours. C'est déjà le cas, avec la prise en charge de la gestion des nouveaux locaux mis à disposition par la ville de Tours, pour la mise en place de la Cité Internationale de la Gastronomie, dans un immeuble historique de prestige au cœur de la ville : projet qui combine aspects immobilier et formation. Au Plat d'Étain (services centraux) l'université est partie prenante d'une Eco ZAC en cours de réalisation, dans un projet porté par la ville de Tours. L'université est également un acteur majeur dans le développement du nouveau quartier des 2 Lions, qui est un programme stratégique pour la ville.
- Un « Plan vert » va être élaboré qui accordera une place prépondérante à l'immobilier.

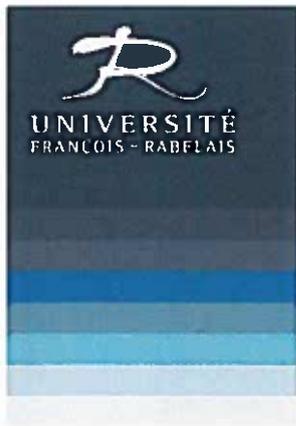
Page 5 du rapport : « l'université ne dispose pas d'outil de gestion de patrimoine /.../ tenir lieu de SI patrimoine »

Si cet outil n'a pas été mis en place par l'ancienne équipe, « un véritable système d'information », logiciel de gestion patrimonial, apparaît au budget 2017, notamment dans la perspective d'une dévolution de patrimoine. Il permettra, notamment, d'optimiser l'occupation des locaux, en complément de l'outil de gestion actuel ADE Campus dont les fonctionnalités seront mutualisées entre toutes les composantes. Toutes ces informations seront centralisées par le SOP (Service de l'Organisation et du Pilotage), guichet unique en matière d'indicateurs.

C'est bien cette optimisation qui pourrait, à terme, autoriser d'éventuelles cessions patrimoniales (ou locations à des tiers) dans le cadre d'une gestion patrimoniale dynamique.

Page 8 du rapport : « sous ces différentes réserves, il apparaît, selon les données transmises par l'université de Tours, /.../ que les dépenses GER sont faibles »

S'il est avéré que l'université a engagé peu de dépenses en matière d'entretien et notamment de GER, force est de constater que « l'état du bâti est supérieur à la moyenne nationale » (page 6). L'université « n'a pas réalisé de cession » : juridiquement, elle ne peut le faire, dans la mesure où elle n'est pas



Université
François-Rabelais
de Tours

60, rue du Plat d'Étain
BP 12050
37020 Tours Cedex 1

www.univ-tours.fr

propriétaire de son immobilier. Pour autant, dans un souci de rationalisation de sa gestion immobilière, elle a remis à disposition de l'Etat des bâtiments qui ne lui étaient plus utiles (immeuble les Hallebardiers / le site Anatole France) et a libéré des sites en locations (Anatole France et Tanneurs constitués d'appartements). Etant entendu que toute cession est une opération « one shot » qui vient après les scénarii de location dans une gestion optimisée de l'immobilier.

Page 10 : « la fonction immobilière /.../ et le positionnement des responsables d'antennes immobilières »

Il a été annoncé pour la rentrée prochaine, un réexamen de l'organisation des services immobiliers de l'ensemble de l'université : notamment pour répondre à la double ambiguïté du positionnement des responsables d'antennes, par rapport aux composantes et la DTI (ils sont actuellement rattachés hiérarchiquement au DGS !).

Page 11 : « les moyens humains consacrés à l'immobilier sont limités »

L'emploi d'assistant ingénieur (ASI) a été pourvu en interne. De plus, un poste paraîtra à la BIEP pour un chef de projet immobilier qui aura en charge la gestion sous mode projet de la dévolution du patrimoine. Enfin, la COMUE envisage le recrutement d'un architecte pour l'ensemble de ses membres.

Il est important de souligner, comme le fait d'ailleurs la mission dans son rapport, que ces renforts se font dans un contexte de masse salariale assez tendue, et grâce à une réallocation des ressources consécutive à des arbitrages RH.

Page 12 : « Pour la mission, ces évolutions organisationnelles ne relèvent pas d'un cadre de pilotage de l'immobilier/.../ en qualification de la DTI »

Encore une fois, il nous semble très important de souligner que la mission s'est entretenue avec l'équipe dirigeante, à peine une dizaine de jours après son installation, et que depuis, des mesures ont été identifiées, arrêtées et, pour certaines, présentées devant les instances ad hoc. Notamment, dans la perspective d'une dévolution du patrimoine, la création d'un Comité de Pilotage Immobilier, qui soumettra (préalablement à chaque séance du CA) ses projets et recommandations à la Commission des Moyens (laquelle se réunit mensuellement).

Ce comité de pilotage est composé du Président de l'université, de la VP CA et moyens, du VP Finances, du DGS, du DTI et de ses adjoints, du DAF, et d'un chef de projet en phase de recrutement chargé d'animer ce Comité. C'est dans le cadre de ce Comité que sera élaboré le prochain SPSI : notamment au regard des observations fondées de la mission sur l'absence de suites données à la plupart des points du SPSI précédent. Et c'est bien à ces manquements que la nouvelle équipe entend remédier.

Il n'est pas inutile de rappeler qu'un SPSI avait été présenté à l'équipe sortante dès juin 2015 : mais au regard des élections à venir courant 2016, le président sortant a préféré laisser le choix des grandes orientations futures à son successeur.

Page 15 : « les prérequis en termes de programmation immobilière ne sont pas non plus pleinement remplis/.../ qui les rendent peu opérationnels »

L'équipe actuelle partage totalement ce diagnostic, et s'attache déjà à l'élaboration d'un nouveau SPSI et d'un PPI

Page 15 : « Enfin la mission constate que malgré les relances /.../ teils qu'ils

Université
François-Rabelais
de Tours

60, rue du Plat d'Étain
BP 12050
37020 Tours Cedex 1

www.univ-tours.fr

pourraient être inscrits au sein d'un budget annexe immobilier ».

Le tableau communiqué par l'IGF « *Modélisation des Comptes V3* » n'a effectivement été renseigné que très partiellement. A cela deux raisons : la première purement contextuelle, au regard des nombreux dossiers que nos services ont dû entreprendre comme évoqué en introduction de notre réponse (nouvelle équipe présidentielle, BR2, autoévaluation HCERES, chantiers des réformes...). La seconde explication tient au nouvel outil prévisionnel global que développent nos équipes en collaboration avec la caisse des dépôts : le tableau présenté par la mission n'étant pas l'outil de pilotage retenu par nos services, son appropriation en a été très inégale.

Cet outil est en phase de finalisation, et nous y avons intégré des items proprement immobiliers dans la perspective de la dévolution patrimoniale et afin de consolider un budget annexe immobilier (conformément à l'exigence posé par la GBCP et comprenant l'ensemble des dépenses liées aux immeubles, y compris fluides et nettoyage). Notre correspondant à la Caisse des Dépôts réfléchit au meilleur moyen d'intégrer le tableau « *Modélisation* » communiqué par Mr Pierre-Marie Carraud de l'IGF.

Enfin, il n'est pas anodin de préciser que cet outil a été bâti dans le cadre du prêt croissance verte à Taux 0 qui vient d'obtenir la validation de la DRFIP. Ce qui est une preuve de la qualité de l'outil de modélisation. L'université de Tours est la première et seule université à avoir obtenu un prêt croissance verte à taux 0 : preuve que son nouvel outil interne de prospective a été retenu par ses interlocuteurs financiers

A titre purement indicatif, et suite à un échange téléphonique avec un membre de la mission portant précisément sur la difficulté pour nos équipes de répondre au tableau « *Modélisation* », le DGS a proposé de présenter cet outil à la Mission : cette proposition est bien évidemment toujours d'actualité, notamment pour éclairer au mieux les membres de la mission sur les récents outils de pilotage dont nous disposons (le tableau prévisionnel produit pour la validation du prêt à taux 0 est en pièce jointe).



Le Président de l'université
Philippe Vendrix